Luana Miruna POP
- coordonator -

DICȚIONAR de POLITICI SOCIALE

Apariția acestei lucrări a fost posibilă datorită suportului financiar acordat de catre Institutul de Ştiințe Umane din Viena, în cadrul programului SOCO, finanțat de Fondul Cancelariei Federale Austriece pentru Cooperare cu Europa Centrală şi de Est, Banca Naționala a Austriei, Fundația Ford şi Fundația Stefan Bathory. Publicarea lucrării a fost, de asemenea, susținută financiar din grantul acordat de Banca Mondială Universității Bucureşti pentru cercetare în domeniul politicilor sociale şi antisărăcie.

Acest dicționar este însă, în primul rând, rezultatul efortului a numeroşi profesori, cercetători şi practicieni în domeniul politicilor sociale, cărora aş dori să le mulțumesc pentru înțelegerea şi răbdarea de care au dat dovadă de-a lungul celor doi ani scurşi de la demararea acestui proiect. Aş dori să mulțumesc, de asemenea, colegilor mei Marian Preda, Mălina şi Bogdan Voicu, care m-au ajutat şi mi-au oferit suportul lor în rezolvarea multora dintre problemele administrative şi de coordonare ce s-au ivit pe parcursul elaborarii şi finalizării acestei lucrări. Şi nu în ultimul rând aş dori să mulțumesc conducerii Institutului de Cercetare a Calității Vieții care, prin suportul acordat, s-a dovedit a fi şi de data aceasta un promotor al inițiativelor de relaționare a cercetării teoretice şi empirice cu realitățile instituționale ale practicii în domeniul politicilor sociale.

Luana Miruna POP

Luana Miruna POP
- coordonator -

DICȚIONAR de POLITICI SOCIALE

Editura Expert

© Editura Expert
Bucuresti, România
Editor: **Valeriu IOAN-FRANC**
Redactori: **Aida SARCHIZIAN, Paula NEACSU**
Coperta si prezentarea grafica: **Nicolae LOGIN**, **Luminita LOGIN**

ISBN 973-8177-44-8 Aparut 2002

CUVÂNT ÎNAINTE

Apariția unui dicționar într-un anumit domeniu științific este semnul incontestabil al maturității respectivului domeniu. Fiecare nouă știință trece printr-o perioadă de pionerat când se produc inovații teoretice și metodologice și se elaborează o terminologie specifică. Multe inovări terminologice se produc separate unele de altele. Chiar și într-o perioadă în care comunicarea este mult facilitată de noile tehnologii ale informației nu se poate realiza o armonizare a diverselor contribuții dintr-un nou domeniu științific. Pe măsură ce o nouă disciplină științifică se dezvoltă și se instituționalizează, apare tot mai mult necesitatea standardizării, unificării limbajului folosit. O asemenea necesitate a devenit tot mai evidentă și în România. Numărul studenților, doctoranzilor și specialiștilor din domeniul politicilor sociale a crescut rapid, mai ales în ultimii 7-8 ani. Politicile sociale au devenit tot mai frecvent componente ale politicilor de guvernare sau sunt transpuse în reglementări juridice. Toate aceste noi situații au impus unificarea conceptuală și definirea riguroasă a acestora.

Dicționarul de politici sociale este un răspuns firesc și necesar la evoluțiile sociale, politice și academice din România. El este un instrument de lucru de mare utilitate pentru toți cei care se ocupă de politicile sociale. Este o lucrare temerară, realizată în cea mai mare parte de un grup de tineri sociologi. Meritul lor este cu atât mai mare dacă ținem seama că este unul dintre primele dicționare din acest domeniu apărute în lume.

Dicționarul de politici sociale se adresează atât specialiștilor din domeniul politicilor sociale și din cerectare , reprezentând și un bun instrument de lucru pentru studenții în științele sociale, cât și decidenților politici și administrației publice centrale și locale.

Deși în ultimii zece ani au apărut o serie de lucrări importante în domeniul politicilor sociale, reprezentând atât o reflecție teoretică referitoare la aspecte particulare din domeniul politicilor sociale sectoriale, cât și o analiză pertinentă a realităților societății românești, lipsește încă ‘masa critică’ de publicații care să permită constituirea unui limbaj consensual în acest domeniu și să ofere un cadru unitar de abordare a problemelor sociale din diferite perspective. Dicționarul încearcă să compenseze acest deficit prin:

- prezentarea tuturor variațiilor conceptuale și terminologice în domeniul politicilor sociale, istoria și contextul apariției și utilizării acestora, știut fiind faptul că acest domeniu nu poate fi despărțit de mediul politic concret, în care sunt elaborate, negociate, înfăptuite deciziile cu impact asupra bunăstării sociale. Limbajul adoptat de către politicieni în cadrul discursurilor publice este inevitabil legat de limbajul ‘construit’ în domeniul științelor sociale.

- Reunirea termenilor reprezentativi în domenii ca: politologie, sociologia schimbării sociale, filosofie socială, demografie, economia bunăstării, administrație publică, asistență socială, şi – nu în ultimul rând – politici sociale comparate şi sectoriale.

Dicționarul mai răspunde şi la o nevoie ce începe să devină din ce în ce mai evidentă în mediul politic românesc: lipsa unor decizii 'informate' în domeniul protecției sociale. Coerența sistemului legislativ de protecție socială, dar şi eficacitatea designului şi implementării programelor sociale depind în egală măsură de experiența acumulată de guverne şi de cunoaşterea semnificației diferitelor măsuri deopotrivă pentru administrarea programelor sociale cât şi pentru impactul acestora asupra bunăstării indivizilor şi comunităților. Practica deciziei în domeniul protecției sociale la nivelul administrațiilor locale a lipsit cu desăvârşire o perioadă relativ lungă. Administrațiile locale, simplii executanți ai deciziilor luate la nivel central, în contextul în care politica socială se baza aproape integral pe programe de tip universalist-categorial sau asiguratoriu, reducându-se astfel spațiul discreționar chiar şi în ceea ce priveşte implementarea acestor programe la nivel local, au reprezentat până în prezent structuri relativ atrofiate din punct de vedere funcțional. Rolul lor era unul mai degrabă de întărire a autorității politice centrale, în timp ce protecția socială se realiza aproape integral la nivelul unităților economice productive, întreprinderilor. Nu este deci de mirare că autoritățile administrative locale au resimțit cel mai puternic şocul de adaptare atât la noua realitate socială cât şi la cea legislativă şi instituțională. Nevoia de a asista activ procesele de dezcentralizare administrativă şi financiară a administrațiilor locale trebuie adresată şi prin creşterea gradului de cultură şî informare civică, politică şi socială a decidenților politici şi funcționarilor publici.

Pe lângă caracterul său informativ şi orientativ pentru procesul politic şi administrativ, dicționarul încearcă să ofere în plus şi o imagine asupra politicilor sociale – genezei, evoluției şi configurației acestora - în ultimii zece ani. Prezentarea şi evaluarea dinamicii protecției sociale în România, deşi în opoziție cu caracterul eminamente referențial al unui dicționar, serveşte funcția informativă – atât de importantă pentru viitorii specialişti în domeniul politicilor sociale cât şi pentru cei implicații în decizii sectoriale, cu implicații şi consecințe pentru întregul sistem de protecție socială.

Dicționarul se constituie deci atât ca o reflecție a teoriilor şi practicilor de referință din domeniul politicilor sociale sau din domenii conexe, cu impact asupra bunăstării sociale, cât şi ca o prezentare evaluativă şi sintetică a politicilor sociale în România. Dicționarul se constituie şi ca un 'ghid practic', gândit să ofere o informație utilă atât din punct de vedere conceptual cât şi empiric, compensând lipsa cunoaşterii teoretice în rândul practicienilor şi politicienilor şi lipsa

cunoaşterii realităţilor politice şi adminsitrative în domeniul protecţiei sociale a specialiştilor din cercetare şi academia.
La elaborarea acestui dicţionar au luat parte cercetători, profesori, doctoranzi, şi practicieni în domeniul politicilor sociale, practicii asistenţei sociale, evaluării şi managementului programelor şi servicilor sociale. Numărul relativ mare – 28 - al autorilor este cauza unei oarecare heterogenităţi şi incongruenţe tematice şi metodologice, dar şi sursa pluralităţii perspectivelor din care sunt abordate bunăstarea şi protecţia socială. Mare parte a autorilor fac parte din 'noua generaţie', ce s-a format în această perioadă de schimbări rapide şi spectaculoase, participarea lor dovedind o puternică nevoie resimţită pentru sistematizarea conceptuală şi teoretică, dar şi a istoriei sociale a ultimului deceniu.

Prof.univ.dr. Ioan MIHAILESCU
Rectorul Universitatii Bucuresti

STRUCTURA INSTITUTIONALA SI A FINANTARII PROTECTIEI SOCIALE ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZITIE[1]

Acest capitol introductiv îsi propune sa ofere o imagine integrata a aranjamentelor institutionale si financiare ale programelor sociale pe perioada 1990-1999. Capitolul include, pentru fiecare componenta sectoriala a politicilor sociale, si o scurta evaluare a aranjamentelor institutionale si financiare si a schimbarilor survenite în cadrul acestor aranjamente în aceasta perioada. Astfel, în final, se vor putea formula, chiar daca în termeni generali, unele concluzii legate de deficitul institutional, esecurile organizationale si blocajele financiare de-a lungul acestei perioade.

Fiecare componenta majora a protectiei sociale – sistemul de asigurari sociale de pensii si invaliditate, sistemul de protectie sociala a somerilor, asistenta sociala, sanatatea si educatia - este tratata separat. Asistenta sociala a fost descompusa, pentru simplitatea prezentarii si datorita specificitatii institutionale a acestui domeniu, dupa trei dimensiuni: protectia sociala a persoanelor cu handicap, protectia sociala a copiilor aflati în dificultate si asistenta sociala generala, incluzând aici si programe sociale categorial-universaliste, noncontributive.

1. Sistemul de asigurãri sociale de vârstã, boalã şi invaliditate

Înainte de 2000…

Structura legislatiei în domeniul asigurarilor sociale de pensii, în vigoare înainte de 2000, îsi avea originile în cea conceputa în 1945. În 1949 au fost desfiintate toate fondurile private de pensii, iar beneficiile catre persoanele asigurate în sistemul de stat (este vorba numai despre angajati, excluzând deci agricultorii si lucratorii pe

---

[1] *Nota metodologica:*

1. *Unele evaluari de ordin calitativ prezentate în acest capitol se bazeaza pe terenul realizat în cadrul unui proiect, de evaluare a serviciilor sociale furnizate la nivel local sau (co)finantate de la bugetele locale derulat în 1999, realizat de catre Centrul de Studii Politice si Analiza Comparativa, la cererea Bancii Mondiale.*
2. *Toate sumele monetare prezentate în termeni reali au fost calculate utilizând coeficientii de inflatie calculati la sfârsitul anului, comparativ cu sfârsitul anului precedent, nereprezentând deci coeficienti medii anuali de inflatie.*
3. *Majoritatea datelor reprezentând cheltuieli ale consiliilor locale în domeniul asistentei sociale, educatiei si sanatatii, pentru anul 1999, nu reflecta executia bugetara, ci modul în care bugetul era preconizat în ultimul semestru al anului. Unele date referitoare la executia propriu-zisa a bugetului în 1999 indica faptul ca datele înscrise în proiectul de buget tind sa subestimeze atât veniturile, cât si cheltuielile.*

cont propriu) au început sa fie platite direct de la bugetul de stat. În decursul timpului o serie de categorii de muncitori au fost integrati în acest sistem de asigurari sociale, dar contributiile acestora se constituiau în fonduri sociale distincte, spre deosebire de sistemul de asigurari sociale de stat, în cadrul caruia contributiile se varsau la bugetul de stat. În 1966 a fost introdusa pensia suplimentara obligatorie pentru persoanele incluse în cadrul acestui sistem de asigurari sociale de stat, ce presupunea o contributie directa din partea angajatilor, si nu a angajatorilor, ca în cazul pensiei obisnuite. Contributiile pentru pensia suplimentara se constituiau într-un fond social distinct.

În 1989 toate categoriile profesionale erau acoperite, într-un fel sau altul, de asigurari sociale, dar cea mai mare pondere era detinuta de sistemul asigurarilor sociale de stat (Marginean, 1999). Dupa 1990, o serie de schimbari au fost operate în vederea integrarii în cadrul asigurarilor sociale de stat a tuturor categoriilor excluse (dar integrate, pâna în acel moment, în cadrul altor sisteme de asigurari). Cele mai importante categorii profesionale aflate în aceasta situatie erau agricultorii, muncitorii din cadrul cooperativelor de productie, scriitorii, personalul cleric, militarii si liber profesionistii.

În 1990 se revine la vechea organizare a contributiilor de asigurari sociale în cadrul unui fond social distinct: fondul de asigurari sociale. În 1998 atât fondul pentru pensia suplimentara, cât si fondul pentru pensiile agricultorilor sunt integrate în fondul de asigurari sociale.

Contributia la sistemul de asigurari sociale de stat

Contributia la sistemul de asigurari sociale de stat se realiza de catre:

- angajati: pentru pensia suplimentara, fiind dependenta de venitul mediu brut lunar în cazul salariatilor si lucratorilor pe cont propriu si constanta pentru lucratorii în agricultura;
- angajatori: pentru pensia propriu-zisa, fiind dependenta de marimea fondului de salarii.

Începând cu 1992, nivelul contributiilor era urmatorul:

- 3% din venitul mediu brut lunar al angajatilor, pentru pensia suplimentara (marit la 5% în 1998);
- între 25% si 35% din fondul de salarii pentru angajatori, în functie de tipul de activitati prestate si de numarul de angajati;
- 15% din salariul brut (ce nu poate fi mai mic decât salariul minim pe economie) pentru angajatorii de forta de munca domestica.

Ultimele doua tipuri de contributii includ si un procent de 2% destinat compensarii cresterii pretului la medicamente, transferat catre bugetul Ministerului Sanatatii, prin intermediul bugetului de stat.

Pâna în 1998, când fondul de asigurari pentru agricultori a fost absorbit de catre fondul de asigurari sociale, acesta s-a constituit pe baza unei contributii de 8% din valoarea totala a productiei agricole.

Eligibilitate

Vârsta limita pentru pensia integrala era, în 1989, de 57 de ani pentru femei si 62 de ani pentru barbati, iar perioada de contributie în vederea obtinerii unei pensii integrale era de 25 de ani pentru femei si 30 de ani pentru barbati.

Pentru lucratorii în agricultura limita de vârsta era mai ridicata (60 de ani pentru femei, respectiv 65 de ani pentru barbati), iar perioada minima de contributie pentru obtinerea unei pensii integrale nu era specificata în ani calendaristici, ci în numar de norme de productie realizate.

În 1990 limita de vârsta este redusa, cu scopul prevenirii exploziei somajului, în conditiile inexistentei unui sistem de protectie a somerilor.

Tipuri de beneficii

Sistemul de asigurari sociale includea pensii integrale, pensii de invaliditate, pensii pentru urmasi, indemnizatii de maternitate, beneficii de maternitate, plati pentru concediile medicale, tichete pentru unele resorturi de tratament balnear.

Nivelul beneficiilor

Beneficiile nu erau relationate cu contributia de-a lungul întregii vieti de munca. Acestea se stabileau ca un procent din venitul mediu lunar asigurat, calculat pentru o perioada de cinci ani consecutivi (cei mai "buni" în termeni de venituri) din ultimii zece ani de activitate remunerata.

Existau, de asemenea, mari diferente între pensiile acordate salariatilor si cele acordate agricultorilor. Desi pensiile acestora din urma se calculau la fel ca si cele ale salariatilor, veniturile monetare ale agricultorilor, în timpul regimului socialist, erau foarte scazute, datorita faptului ca plata pentru munca prestata se realiza partial în produse de consum.

Acest sistem de calcul al nivelului beneficiilor de asigurari sociale a creat o serie de distorsiuni datorita modului impropriu de recorelare a pensiilor acordate dupa si înainte de 1990. Diferentele semnificative între pensiile unor indivizi cu istorie de munca si calificare similara, pensionati în perioade diferite (respectiv înainte si dupa 1990), au creat o serie de nemultumiri în rândul populatiei de pensionari.

Începând cu 2000…

În martie 2000 a fost adoptata noua lege a pensiilor (Legea nr. 19/2000), lege ce îsi propune o corelare mai buna între nivelul contributiei si cel al beneficiilor.

Contributii la fondul de asigurari sociale (FAS)

În noua formula, nivelul contributiilor este dependent de conditiile de munca. Legea stipuleaza ca 1/3 din contributie sa fie acoperita de catre angajat, iar 2/3 de catre angajator. Lucratorii pe cont propriu, agricultorii sau orice alta categorie profesionala ce desfasoara munca remunerata în alta forma decât în baza unui contract de munca sau a unei conventii civile si care câstiga cel putin trei salarii medii pe an

sunt obligati sa îsi plateasca contributia integral. Contributiile pentru someri sunt suportate integral din fondul de somaj. Contributiile nu sunt impozabile.

Contributiile se calculeaza ca un procent din:

– pentru asigurati: venitul mediu brut lunar asigurat, ce nu poate fi mai mic decât 1/4 dintr-un salariu mediu brut pe economie, dar nu poate depasi mai mult de 3 salarii medii pe economie (acesta reprezentând nivelul maxim asigurat în cadrul sistemului de stat);
– pentru angajatori: fondul total de salarii brute sau venitul lunar al asiguratului;
– pentru someri: contributia se raporteaza la nivelul actual al beneficiului de somaj acordat (ajutor de somaj, alocatie de sprijin sau alocatie de integrare profesionala).

În sistemul public de asigurari, la calculul perioadei de contributie se pot lua în considerare si unele perioade noncontributive (numite perioade asimilate), daca individul s-a aflat într-una dintre cele trei situatii:

– a beneficiat de orice fel de beneficiu de asigurari sociale;
– a urmat studii universitare;
– a fost recrutat în armata.

Nivelul exact al contributiei este stabilit anual prin legea bugetului de asigurari sociale.

Eligibilitate

Datorita problemelor cu care s-a confruntat bugetul asigurarilor sociale în ultimii trei ani (e.g., deficit bugetar permanent), vârsta limita pentru obtinerea unei pensii integrale a fost crescuta la 60 de ani pentru femei si 65 de ani pentru barbati, urmând ca aceasta crestere sa se realizeze progresiv în urmatorii 13 ani. Perioadele de contributie minima si integrala au fost marite cu câte 5 ani (urmând ca aceasta crestere sa se realizeze în paralel cu cresterea vârstei de pensionare).

Reduceri ale vârstei de pensionare si ale perioadei de contributie integrala sunt acordate acelor categorii de persoane ce îsi desfasoara activitatea în conditii de munca cu risc ridicat sau speciale, dar si persoanelor nevazatoare sau cu handicap.

Tipuri de beneficii

Tipurile de beneficii nu s-au schimbat. Doar unele specificatii si criterii de eligibilitate au fost modificate prin noua lege. De exemplu, noua lege stipuleaza ca, în cazul concediilor medicale, indemnizatiile sa nu fie suportate pentru primele trei zile, urmând ca acestea sa fie acoperite de catre angajator din ziua a patra pâna în ziua a 16-a, plata acestora fiind preluata ulterior, dupa aceasta perioada, de catre fondul de asigurari sociale. În vechea legislatie, asiguratul nu suporta nici un cost, fiind platit din chiar prima zi a concediului medical.

Nivelul pensiilor

Nivelul pensiilor este calculat prin înmultirea numarului mediu anual de puncte acumulate de catre asigurat în decursul întregii sale perioade contributive cu valoarea actuala a unui punct în momentul pensionarii.

Numarul mediu anual de puncte se calculeaza prin însumarea numarului de puncte acumulate în decursul istoriei de munca si prin împartirea acestei sume la numarul de luni în decursul carora persoana a contribuit la fondul de asigurari sociale.

Numarul anual de puncte se calculeaza ca medie a **punctelor lunare**, stabilite prin împartirea venitului lunar mediu brut asigurat la salariul mediu lunar pe economie, stabilit de catre Comisia Nationala pentru Statistica (actualul Institut National de Statistica si Studii Economice). Numarul anual mediu de puncte nu poate depasi 3 puncte.

Valoarea minima a unui punct este de 45% din salariul mediu brut pe economie si este stabilita anual de catre Casa Nationala de Pensii.

Numarul de puncte medii lunare, respectiv anuale poate varia între 0,25 (corespunzând unui venit asigurat minim, i.e. 1/4 din salariul mediu brut pe economie) si 3 (corespunzând unui venit maxim asigurat, i.e. de 3 ori salariul mediu brut pe economie).

Daca valoarea unui punct este stabilita la limita inferioara, i.e. 45% dintr-un salariu mediu brut pe economie, atunci pensiile vor varia între un minim de 11,25% si un maxim de 135% din salariul mediu brut pe economie.

Pensiile pot fi cumulate cu alte venituri din activitati remunerate, independent de nivelul acestor venituri, daca persoana respectiva este:

a) copil orfan, în timpul perioadei educationale;
b) nevazator;
c) beneficiar de pensie integrala.

Ce putem afirma despre sistemul de asigurari sociale în România în ultimii zece ani?

În ultimii zece ani, numarul de pensionari a crescut continuu, ajungând în 1999 la 163,7% din numarul acestora în 1990. Cresterea numarului de pensionari agricultori era în 1997 cu 13% mai mare decât cresterea numarului de beneficiari de asigurari sociale de stat, fara agricultori. Cea mai mare crestere ca numar se poate observa în cazul unei categorii relativ reduse ca pondere: pensionarii de invaliditate. Numarul acestora a crescut cu mai mult de 100% între 1990 si 1998.

Aceasta crestere a numarului total de pensionari este partial determinata de scaderea, în 1990, a vârstei de pensionare, dar si a perioadei de contributie integrala, în vederea prevenirii unei explozii a somajului. Singurele categorii de pensionari ce scad ca numar sunt cea a pensionarilor de asistenta sociala (aceasta forma de pensie fiind desfiintata în 1977) si cea a invalizilor, vaduvelor si orfanilor de razboi.

Pe de alta parte, numarul salariatilor a scazut cu 40% în raport cu 1990. În 1999, numarul de salariati reprezenta doar 58,6% din numarul acestora în 1990. Si numarul persoanelor ocupate în activitati economice a scazut, dar aceasta scadere a fost mai putin abrupta decât în cazul salariatilor. În 1999, numarul persoanelor ocupate reprezenta 83,2% din numarul acestora în 1990.

Tabelul 1 – **Numarul de pensionari, salariati si persoane ocupate. Ratele de dependenta**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
a. Nr. de pensionari de asigurari sociale, fara agricultori	2.570	3.018	3.201	3.253	3.439	3.600	3.740	3.875	4.020
b. Nr. pensionarilor agricultori	1.007	1.016	999	1.139	1.478	1.587	1.612	1.649	1.682
c. Nr. total de pensionari, inclusiv cei de asistenta sociala si invalizi, vaduve si orfani de razboi	3.679	4.131	4.292	4.476	4.995	5.258	5.417	5.583	5.755
d. Numarul mediu anual de salariati	8.156	7.574	688	6.672	6.438	6.160	5.939	5.597	5.369
e. Numarul persoanelor ocupate la sfârsitul anului	10.840	10.786	10.458	10.062	10.011	9.493	9.379	9.023	8.813
Rate de dependenta									
a/d	0,32	0,40	0,46	0,49	0,53	0,58	0,63	0,69	0,75
c/d	0,45	0,55	0,62	0,67	0,78	0,85	0,91	1,00	1,07
c/e	0,34	0,38	0,41	0,44	0,50	0,55	0,58	0,62	0,65

***Sursa**:* Anuarul statistic al României*, CNS.*

Ratele de dependenta reflecta cele doua patternuri anterior mentionate. Indiferent de modul în care rata de dependenta este calculata, aceasta creste continuu în decursul ultimilor zece ani. Daca luam în considerare în calculul acesteia numarul total de pensionari si numarul total de salariati, situatia devine mai degraba dramatica. Începând cu 1997, rata de dependenta depaseste valoarea 1, i.e. numarul pensionarilor depaseste numarul salariatilor. Daca luam în calcul doar numarul de pensionari de asigurari sociale, excluzând agricultorii (datorita beneficiilor foarte scazute pe care acestia le primesc) si pensionarii de asistenta sociala si invalizii, vaduvele si orfanii de razboi (categorii foarte reduse numeric, în comparatie cu numarul total al pensionarilor), dar continuam sa îi raportam la numarul de salariati (având în vedere ca 95% din fondul de asigurari sociale se constituie pe baza contributiilor acestora), rata de dependenta în 1998 devine aproximativ 150% fata de valoarea sa în 1990.

Aceasta tendinta este reflectata si în executia fondului de asigurari sociale. Începând cu 1995, acesta prezinta un deficit anual de aproximativ 3% din totalul veniturilor sale anuale. Ponderea cheltuielilor pentru plata pensiilor în totalul cheltuielilor realizate din fondul asigurarilor sociale creste de la 77,1% în 1990 la 88,2% în 1997.

Nivelul beneficiilor de asigurari sociale descreste în termeni reali în ultimii ani. Pensia medie de asigurari sociale, excluzând agricultorii, reprezenta în 1997 37,8% din valoarea acesteia în 1990. Pensiile pentru agricultori au scazut si ele, chiar mai mult în termeni reali, pensia medie în 1997 reprezentând 33% din valoarea sa în 1990. Si nivelul beneficiilor acordate celor doua categorii de pensionari – cei de asistenta sociala, respectiv invalizii, vaduvele si orfanii de razboi – a scazut în termeni reali, dar scaderea a fost mai redusa. Cea mai dramatica situatie ramâne însa cea a agricultorilor: pe lânga faptul ca nivelul pensiilor pentru aceasta categorie a suferit cea mai puternica erodare, pensia medie de agricultor ajunsese în 1997 la 26,6% din pensia medie de asigurari sociale. Valoarea sa medie se plasa în 1997 atât sub salariul minim pe economie, cât si sub pragul de eligibilitate pentru ajutorul social, stipulat de Ministerul Muncii si Protectiei Sociale pentru o familie formata dintr-o singura persoana (reprezentând cea mai mare valoare a acestui prag per capita).

Chiar si în aceste conditii, cheltuielile realizate din fondul de asigurari sociale continua sa creasca în termeni reali, începând cu 1994, depasind nivelul acestora în 1991. Acest fapt reflecta înca o data presiunea ridicata exercitata de cresterea numarului de pensionari si scaderea numarului de salariati asupra bugetului de asigurari sociale în ultimii 5-6 ani.

Tabelul 2 – **Evolutia, în termeni reali, a nivelului diferitelor tipuri de pensii** *- % -*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nivelul pensiilor de asigurari sociale, fara agricultori, comparativ cu 1990	100	47,1	41,1	32,1	45,0	50,6	46,4	37,8	41,4
Nivelul pensiilor de agricultori, comparativ cu 1990	100	25,0	14,0	15,1	29,5	31,0	31,3	33,0	35,1
Pensia medie de asigurari sociale, fara agricultori, ca procent din salariul mediu net lunar	47,4	45,0	43,5	45,3	43,2	41,7	39,5	41,1	38,4
Pensia medie de agricultor ca procent din pensia medie de asigurari sociale, fara agricultori	30,5	16,2	10,4	14,3	20,0	18,7	20,5	26,6	25,8

***Sursa**:* Anuarul statistic al României, *CNS.*

2. Protecția socialã a şomerilor

Datorita faptului ca somajul nu a fost recunoscut oficial în regimul socialist (în timp ce somajul mascat a crescut semnificativ în ultimii ani ai acestui regim), în 1990 nu exista nici o legislatie care sa reglementeze problema somajului si a protectiei sociale a somerilor.

Una dintre primele masuri întreprinse, pentru a compensa într-o oarecare masura acest deficit, a fost scaderea temporara a limitei vârstei de pensionare. Aceasta masura a reusit sa amelioreze, pentru moment, problemele sociale generate de

acest fenomen mascat. În 1991 este adoptata prima lege ce organizeaza si reglementeaza protectia somerilor. Legea nr. 1/1991 este înca în vigoare, fiind modificata însa în repetate rânduri în ultimii noua ani.

Cine este responsabil de protectia sociala a somerilor?

Pâna în 1998 sistemul de protectie a somerilor se afla în responsabilitatea Ministerului Muncii si Protectiei Sociale (MMPS)[1] si a organizatiilor deconcentrate ale acestuia, Directiile de Munca si Protectie Sociala, în calitate de organizator si coordonator al tuturor programelor adresate somerilor si prevenirii somajului. În 1998 se înfiinteaza (în baza Legii nr. 145/1998) Agentia Nationala de Ocupare si Formare Profesionala, institutie tripartita, condusa de reprezentanti ai guvernului, sindicatelor si patronilor.

Aranjamente financiare

În 1991 se înfiinteaza un fond special, fondul de somaj, constituit pe baza contributiilor angajatilor si angajatorilor, dupa cum urmeaza:

– 4% (respectiv 5% începând cu 1996) din fondul de salarii, contributie platibila de catre angajator;
– 1% din salariul brut de baza, platit de catre angajat.

Beneficii si programe adresate somerilor

Beneficii monetare:

– *Ajutorul de somaj*, dependent de venitul anterior acordat lunar pe o perioada de 270 de zile (aproximativ 9 luni).

  Nivelul acestuia depinde atât de venitul anterior, cât si de lungimea perioadei de contributie la fondul de somaj, dupa cum urmeaza:

  ⇒ 50% din ultimul salariu, dar nu mai putin de 75% din salariul minim pe economie, pentru o perioada de contributie între 1 si 5 ani;

  ⇒ 55% din ultimul salariu, dar nu mai putin de 80% din salariul minim pe economie, pentru o perioada de contributie între 6 si 15 ani;

  ⇒ 60% din ultimul salariu, dar nu mai putin de 85% din salariul minim pe economie, pentru o perioada de contributie mai mare de 15 ani.

– *Alocatia de integrare profesionala*, acordata absolventilor de liceu, de alte forme de educatie secundara sau universitate, pentru o perioada de 270 de zile, pe baza lunara. Acest tip de beneficiu a fost introdus în 1994, fiind platit însa din 1991 sub forma ajutorului de somaj.

  Nivelul acestui beneficiu se calculeaza prin raportare la salariul minim pe economie, dupa cum urmeaza:

[1] *Actualul Minister al Muncii si Solidaritatii Sociale.*

⇒ 60% din salariul minim pe economie, pentru absolventii de liceu sau forme educationale secundare;

⇒ 70% din salariul minim pe economie, pentru absolventi de universitate.

– *Alocatia de sprijin*, reprezentând un beneficiu de asistenta sociala, necorelat cu venitul anterior, acordat celor ce nu reusesc sa se integreze pe piata muncii dupa încetarea acordarii ajutorului de somaj. Alocatia de sprijin se acorda pentru o perioada de 18 luni.
Nivelul alocatiei de sprijin reprezinta 60% din salariul minim net pe economie.

– *Platile compensatorii*, acordate celor ce au devenit someri ca urmare a concedierilor în masa, în cadrul programelor de restructurare si/sau privatizare. Aceste plati au fost introduse în 1999 (prin OU nr. 98/1999), iar ele reflecta între 6 si 12 salarii medii ale agentiei economice ce a facut concedierile, numarul exact al acestor salarii fiind stabilit în functie de numarul de ani lucrati de catre individ. Suma poate fi crescuta cu un salariu mediu daca judetul în care s-a produs concedierea prezinta o rata a somajului mai mare cu cel putin 5% decât rata nationala a somajului.

  Beneficiile sunt platite în mod normal lunar, între 6 si 12 luni, în functie de numarul de salarii medii acordate, dar pot fi platite si în doua rate daca beneficiarul face dovada fie ca investeste acest venit, fie ca îl foloseste la organizarea unei activitati economice pe cont propriu. Acest tip de beneficiu a fost desfiintat datorita ineficacitatii sale ca forma de protectie sociala.

Subventii:

– Se acorda, tot din fondul de somaj, o serie de subventii angajatorilor care angajeaza tineri absolventi de forme de educatie secundara sau superioara; subventiile sunt acordate pe o perioada de 9 luni si acopera o cota parte din salariul acestora, cu conditia însa ca angajatorul sa nu concedieze persoana în cauza cel putin un an de la încetarea subventionarii.

– O alta categorie de subventii se refera la subventionarea salariilor angajatilor într-o ramura nationala strategica a industriei, pe perioadele când acestea nu au comenzi.

Credite:

– Se pot acorda credite din fondul de somaj, cu o dobânda de 50% în raport cu dobânzile practicate pe piata bancara, pentru acei someri ce doresc sa initieze o activitate economica pe cont propriu, daca cel putin 50% din numarul celor angajati în cadrul acestei întreprinderi sunt recrutati din rândul somerilor.

Programe active de combatere si prevenire a somajului:

– În aceasta categorie putem include organizarea cursurilor de calificare si recalificare profesionala, la cererea angajatorilor sau angajatilor sau bazate pe analiza pietei muncii.

– Nici un alt program activ nu a fost adoptat pâna în prezent.

Scurta evaluare a situatiei somajului si a politicilor adresate somerilor

Indicatori de somaj

La sfârsitul lui 1991, când somajul a fost recunoscut oficial, numarul total de someri înregistrati de catre oficiile fortei de munca se plasa în jurul a 330 de mii de persoane, corespunzator unei rate de 3% a somajului. La sfârsitul anului 1999, numarul somerilor era de trei ori mai mare, iar rata somajului de 11,5%. Aceasta rata reprezinta în fapt cea mai mare rata a somajului din ultimii zece ani. Un alt "vârf" al somajului a fost atins în 1994, cu o rata de 10,9%. Aceasta rata reflecta efortul întreprins de guvern în 1994 pentru a initia o reforma economica mai ampla, începând cu liberalizarea preturilor. Din nefericire, reforma a fost mai degraba abandonata, înainte de a putea sa-si arate efectele pozitive.

Cea mai scazuta rata a somajului - de 6,6% - se poate observa în anul electoral 1996, un an în care nivelul de trai al populatiei a fost, în mod direct sau indirect, puternic subventionat de catre stat.

Desi rata somajului calculata de Biroul International de Munca este mai scazuta (datorita unei metodologii diferite de identificare a somerilor), aceasta reflecta, pentru anii în care a fost calculata, acelasi pattern de evolutie a somajului: o valoare mai scazuta în 1996 în comparatie cu anii precedenti, dar si cu urmatorii doi ani.

Somajul în rândul femeilor a fost mai ridicat decât somajul general de-a lungul ultimilor zece ani. Evolutia acestuia urmeaza aproximativ acelasi pattern, având o valoare de vârf în 1993 si 1994, cu o rata a somajului de 12,9%. Cresterea ratei somajului în rândul femeilor este însa mai lina începând cu 1994, în comparatie cu rata totala a somajului.

Daca luam în considerare ponderea femeilor în totalul populatiei de someri, trendul catre egalizare este mai evident: daca în 1991 ponderea femeilor somere era de 61% în totalul somerilor, în 1997 aceasta descreste cu aproximativ 10%.

Datele disponibile (între 1994 si 1997) sugereaza ca **somajul în rândul tinerilor** (i.e. a persoanelor cu vârsta mai mica de 25 de ani) constituie 40-50% din totalul somajului. Cea mai mare pondere de persoane tinere în totalul populatiei de someri, de 50,9%, poate fi observata în anul cu cea mai redusa rata a somajului: 1996. Acest fapt sugereaza ca, spre deosebire de alte categorii de vârsta, somajul în rândul tinerilor este cel mai stabil.

Datele arata ca în 1994, anul cu cea mai ridicata rata a somajului, un procent foarte mare de someri (comparativ cu alti ani) nu beneficiaza de nici un ajutor monetar, în timp ce beneficiarii de ajutor de somaj sau alocatie de sprijin scad ca pondere în totalul populatiei de someri. Acest fapt pare sa sugereze ca cei concediati sau someri în 1991 sunt mai greu de integrat pe piata muncii decât valurile ulterioare de someri. Aceasta ramâne însa o simpla presupozitie, în lipsa unor date referitoare la cei ce nu beneficiaza de nici un transfer monetar pentru someri (e.g., daca au beneficiat înainte sau nu).

Procentul celor aflati în somaj între 2 ani si 2 ani si trei luni (reprezentând perioada maxima de acordare a beneficiilor de somaj) este practic singura informatie referitoare la somerii pe termen lung: ponderea acestora este mai mare în 1995 si 1996 (12%, respectiv 14%) si descreste în 1997 la 6,9%, o data cu cresterea somajului. Acest fapt pare sa sugereze, de asemenea, o relativa stabilitate a somajului de lunga durata, în raport cu variatii semnificative pe piata muncii.

Programe active de adresare a problematicii somajului

În afara organizarii unor cursuri de calificare/recalificare profesionala, singurele programe ce pot fi incluse în categoria programelor active într-o anumita masura sunt creditele acordate somerilor pentru initierea unei întreprinderi economice si subventiile acordate angajatorilor în cazul angajarii tinerilor absolventi. Aceste ultime doua programe mentionate sunt mai degraba problematice.

Desi **creditele** sunt acordate somerilor în vederea initierii unei afaceri, nu exista un suport tehnic (cursuri, consiliere) acordat somerilor în acest sens (în domeniul economiei, legislatiei etc.). Datele referitoare la numarul persoanelor beneficiare de astfel de credite sau la bugetul destinat acestui program sunt practic nedisponibile.

Subventiile nu s-au dovedit nici ele prea eficace. Datele arata ca totalul cheltuielilor cu acest program este foarte redus. Acest fapt sugereaza ca subventiile nu reprezinta o motivatie eficace pentru angajatori sau macar un criteriu semnificativ în angajarea de personal.

Cursurile de calificare si recalificare. Desi numarul persoanelor participante la aceste cursuri organizate de catre Directiile de Munca si Protectie Sociala (pâna în 1999, în prezent de catre Agentiile Judetene de Ocupare si Formare a Fortei de Munca) a crescut de-a lungul celor zece ani, numarul participantilor din rândul somerilor a scazut semnificativ, reprezentând în 1997 doar 63% din numarul acestora în 1991. Ponderea somerilor în totalul populatiei de participanti la cursurile de calificare/recalificare a scazut de la 82% în 1992 la 38,3% în 1997.

Ponderea somerilor integrati în astfel de cursuri, în totalul populatiei de someri, a ramas foarte redusa de-a lungul întregii perioade: 4% în 1991, ajungând la numai 2% în 1997. Aceste cifre indica o eficacitate foarte redusa a acestor programe în atenuarea somajului existent.

Nici rezultatele generale, referitoare la reusita de angajare în urma absolvirii cursurilor, nu justifica acest program: daca în 1991 34,5% din absolventii acestor cursuri reuseau sa îsi gaseasca un loc de munca, în 1997 numai 13,3% din totalul acestora erau angajati.

Din nefericire, date care sa indice proportia absolventilor someri angajati nu exista. Dar chiar presupunând ca toti somerii intrati în aceste programe au absolvit cursurile si toti cei angajati erau initial someri, doar aproximativ 1% (variind de la 0,5% la 1,1%) din totalul somerilor ar fi putut fi efectiv ajutati prin intermediul acestor programe. Dar aceste estimari reprezinta scenariul cel mai optimist.

Tabelul 3 – **Câteva date referitoare la somaj si protectia sociala a somerilor** ***- % -***

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nr. total de someri înregistrati din totalul acestora în 1991	100,0	275,3	345,2	362,7	295,9	194,9	261,2	303,8
Nr. total de someri înregistrati care nu beneficiaza de nici un ajutor monetar, comparativ cu 1991	100,0	120,9	138,3	217,7	313,7	274,1	315,5	324,6
Rata somajului	3	8,2	10,4	10,9	9,5	6,6	8,9	10,4
Rata somajului în rândul femeilor	4	10,3	12,9	12,9	11,4	7,5	9,3	10,5
Ponderea somerilor sub 25 de ani în totalul somerilor					43,8	50,3	46,1	44,6
Rata somajului conform metodologiei BIM*					8	6,2	6,4	6,8
Procentul de someri înregistrati, participanti la cursurile de calificare/recalificare, din totalul participantilor		82	75,6	55,6	50,3	41,6	38,3	38,4
Procentul celor angajati în urma absolvirii cursurilor de calificare/recalificare	34,5	22	16,4	20,6	18,6	20,2	13,3	10,5
Ajutorul de somaj mediu lunar ca procent din salariul minim net pe economie	63,6	64,8	71,3	102,7	97,4	112,9	135,8	103,8
Alocatia de sprijin medie lunara ca procent din salariul minim net pe economie	-	43,8	41,1	41,2	60	60	53,2	47,1
Alocatia de integrare profesionala medie lunara ca procent din salariul minim net pe economie	-	-	-	70,7	65	65	65	57,5
Procentul cheltuielilor cu programe/masuri active din totalul cheltuielilor din fondul de somaj	2,8	1,5	1,1	1,4	0,8	1,0	0,7	1,2

**calculata pe baza Anchetei anuale a fortei de munca – AMIGO - CNS.*
Sursa*:* Anuarul statistic al României, *CNS.*

Cheltuielile pentru organizarea acestor cursuri au scazut si ele în termeni reali comparativ cu 1991 pâna în 1995 (la aproximativ 50%), crescând apoi în 1997 la 110% din valoarea lor în 1991. Aceasta crestere în 1997 nu reflecta însa direct cresterea numarului de participanti la cursurile de calificare/recalificare, numarul acestora fiind în 1997 de aproximativ 5 ori mai mare decât cel din 1991. În totalul cheltuielilor destinate protectiei somerilor, cheltuielile pentru organizarea si desfasurarea cursurilor de calificare/recalificare detin o pondere foarte scazuta, variind în jurul valorii de 1% (cu o valoare minima de 0,2% în 1992).

Cheltuielile cu protectia sociala a somerilor

Cheltuielile totale cu protectia sociala a somerilor au crescut de la 0,31% din PIB în 1991 la 1% în 1995, scazând apoi la 0,7% în 1996 si crescând din nou la 1,28% în 1997.

Fondul de somaj, excedentar în primii sapte ani de la constituirea sa, a devenit în 1999 deficitar. Desi fonduri destinate acestor masuri si programe au fost disponibile fara o restrictionare, cel putin în primii 5-6 ani de la înfiintarea sa, nici un alt program activ nu a fost initiat sau dezvoltat. Protectia somerilor s-a limitat mai degraba la beneficii monetare, deci la o politica pasiva.

Structura acestei categorii de cheltuieli arata ca toate programele de tip activ (incluzând aici si credite si subventii) nu au depasit 3% din totalul cheltuielilor destinate problematicii somajului în perioada 1991-1997.

Peste 60% din cheltuieli (între 59% si 89%) reprezinta platile beneficiilor monetare pentru someri. Un procent semnificativ din fondul de somaj a fost utilizat pentru subventionarea salariilor celor angajati în asa-numita ramura a industriei strategice nationale si în armata.

Ca o concluzie finala, desi fondurile disponibile au depasit pentru mai mult de sase ani cheltuielile strict necesare de plata a diferitelor beneficii monetare, politicile sociale în domeniul somajului au avut un caracter pasiv, esuând în a scadea riscurile somajului si a crea structuri motivationale efective de reintegrare a somerilor pe piata muncii.

Ajutorul de somaj a scazut ca nivel, în termeni reali, comparativ cu 1991; în 1999 valoarea sa reprezenta 85% din cea initiala. Daca raportam ajutorul de somaj la salariul minim, ajutorul de somaj mediu lunar a ajuns sa reprezinte 100% din valoarea salariului minim numai în 1996.

3. Asistenta socialã în România

Pâna în anul 2000, sistemul de asistenta sociala în România era organizat de-a lungul a trei dimensiuni:

1. protectia sociala a persoanelor cu handicap;
2. protectia copiilor aflati în dificultate;
3. programe si beneficii sociale generale, adresate unor categorii specifice, ca de exemplu, familii cu copii, vârstnici, indivizi cu mijloace de trai scazute etc.

Aceasta decompozitie are la baza aranjamentele institutionale existente: structuri institutionale diferite sunt responsabile pentru organizarea, finantarea si desfasurarea protectiei acestor trei categorii largi de populatie.

Începând cu anul 2000, unele aranjamente au fost schimbate, în special în ceea ce priveste protectia sociala a copiilor. Daca înainte de 2000 protectia sociala a copilului era segmentata în functie de incidenta acestora într-o categorie specifica, e.g., copii cu handicap, copii abandonati, copii în familii cu risc crescut de abandon, noile aranjamente institutionale permit o abordare integrata a protectiei sociale a copiilor.

Pentru simplificarea prezentarii, analiza se va desfasura pastrând clasificarea anterioara; o sectiune speciala va fi destinata prezentarii implicatiilor noii schimbari institutionale.

Protectia sociala a persoanelor cu handicap

Aranjamente institutionale si financiare

Prima schimbare importanta în domeniul protectiei sociale a persoanelor cu handicap a avut loc în 1990, când a luat nastere Secretariatul de Stat pentru Persoane cu Handicap (SSPH), prin HG nr. 1161/1990. Aceasta agentie guvernamentala, prin organizatiile sale judetene, Inspectoratele Teritoriale de Stat pentru Persoanele cu Handicap (ITSPH), este responsabila de organizarea si furnizarea serviciilor si beneficiilor adresate atât persoanelor cu handicap institutionalizate, cât si celor neinstitutionalizate. SSPH-ul este si managerul actualului fond special de solidaritate sociala, destinat protectiei persoanelor cu handicap.

- **În perioada 1992-1999**

În 1992 a fost adoptata o noua lege (Legea nr. 53/1992) privind protectia sociala a persoanelor cu handicap. Aceasta lege este importanta deoarece specifica în termeni expliciti responsabilitatile în ceea ce priveste institutiile de protectie sociala pentru persoanele cu handicap, serviciile oferite în cadrul acestor institutii si, în acelasi timp, legifereaza constituirea unui fond social special - fondul de risc si accident - prin contributia de 1% din fondul de salarii, aplicata angajatorilor si destinata finantarii beneficiilor si serviciilor în acest domeniu.

Prin acest act legislativ, institutiile de protectie speciala a persoanelor cu handicap sunt transferate SSPH-ului, ca responsabilitate "metodologica". Finantarea acestora s-a realizat integral, pâna în 1995, din fondul de risc si accident, ulterior ele fiind cofinantate din bugetele locale[1].

În 1999, finantarea acestora a fost transferata integral catre bugetele locale. Acest aranjament însa s-a dovedit deficitar, creând probleme pentru ambele parti implicate: primariile si institutiile de asistenta sociala. Acestea din urma s-au confruntat cu probleme serioase datorate subfinantarii, în timp ce primariile pe teritoriul carora existau astfel de institutii s-au confruntat cu crize bugetare serioase, în special daca tinem cont de faptul ca majoritatea acestor institutii sunt plasate în mediul rural. Dualitatea responsabilitatii legate de aceste institutii a avut drept consecinta majora imposibilitatea crearii unei structuri motivationale adecvate pentru îmbunatatirea activitatilor si cresterea standardelor de viata în aceste institutii. Pe de-o parte, SSPH-ul elaboreaza norme si standarde pentru functionarea acestor institutii (e.g., numarul personalului calificat, tipul de calificare, tipuri de activitati recuperatorii). Pe de alta parte însa, bugetele locale reduc la minimum cheltuielile acestora, stabilind salariile la nivelul minim posibil si reducând numarul angajatilor. Datorita nivelului scazut al salariilor si conditiilor de munca precare, dar si datorita amplasarii acestor institutii în mediul rural, recrutarea unui personal calificat devine o problema cruciala.

---

[1] *Consiliile locale finantau, pâna în 1999, cheltuielile legate de întretinerea cladirii si cheltuielile curente, în timp ce din fondul special se plateau toate cheltuielile legate de întretinerea celor asistati si salarizarea personalului.*

În afara controlului "metodologic" asupra institutiilor de asistenta sociala, protectia sociala a persoanelor cu handicap include si o serie de programe destinate persoanelor neinstitutionalizate (tabelul 4).

Tabelul 4 – **Beneficii si facilitati pentru persoanele cu handicap neinstitutionalizate**

Tipuri de beneficii, subventii, gratuitati si servicii destinate persoanelor cu handicap	Nivelul beneficiilor
Alocatia de stat pentru copiii cu handicap	100% fata de alocatia pentru copii
Alocatia de plasament pentru copiii cu handicap plasati în familii substitutive	Echivalentul unui salariu minim brut pe economie
Asistent personal pentru persoane cu handicap grav	Echivalentul unui salariu minim brut pentru un asistent social debutant cu studii medii
Educatie gratuita la domiciliu pentru copiii cu handicap nedeplasabili	
Gratuitati pentru medicamente sau orice alt echipament destinat persoanelor cu handicap, pentru orice persoana ce locuieste într-o familie cu un venit per capita mai mic decât valoarea unui salariu minim pe economie	
Scutirea de taxe vamale pentru cumpararea unor echipamente speciale sau autovehicule adaptate	
Abonamente gratuite pentru radio si TV	
Abonament gratuit pentru telefon si un numar limitat de impulsuri, în functie de gradul de handicap al persoanei	
Transport urban si interurban (limitat) gratuit	
Prioritate, subventionare si creditare în vederea închirierii, constructiei sau cumpararii de spatii locative de la stat	
Concedii de maternitate pâna la împlinirea vârstei de trei ani de catre copiii cu handicap	
Concedii de boala prelungite pentru parintii cu copii cu handicap, pâna la împlinirea vârstei de 18 ani de catre acestia	
Pensionare anticipata	
Ajutor lunar pentru adultii cu handicap incapabili de munca	Pâna în 1999: 50% din salariul minim brut pe economie, acordat numai în conditiile în care persoana nu beneficia de alte venituri, cu exceptia pensiilor de urmas. Începând cu 1999: 195.270 lei (iunie 1999).
Pensii sociale pentru nevazatori	Pâna în 1999: echivalentul unui salariu minim brut pe economie, pentru cei cu handicap grav, si 50% pentru cei cu handicap mai putin grav. Începând cu 1999: 359.980 lei (iunie 1999) pentru handicap grav si 50% din aceasta suma pentru persoane cu handicap mai usor.

Aceste beneficii, subventii, gratuitati sau servicii au fost finantate, pâna în 2000, integral din bugetul fondului de risc si accident.

- **Începând cu 1999…**

În 1999, legislatia în domeniul protectiei persoanelor cu handicap se modifica astfel încât sa permita cresterea eficacitatii.

Pâna în 1999, comisia care certifica gradul de handicap se afla sub autoritatea Ministerului Muncii si Protectiei Sociale si în afara oricarui control al SSPH-ului. Noul cadru legislativ adoptat în 1999 (OU nr. 102/1999) schimba componenta acestei comisii si îi creste gradul de autonomie.

Denumirea institutiilor de asistenta sociala se modifica, din asa-numitele "camine-spital" acestea se transforma în centre de recuperare si integrare sociala. Aceasta modificare reflecta intentia de schimbare a modului de organizare si functionare a acestora, înlocuind o abordare de tip medical cu una de asistenta sociala recuperatorie, în vederea integrarii sociale a acestei categorii de persoane.

Cea mai importanta schimbare în ceea ce priveste persoanele institutionalizate se refera la transferarea tuturor institutiilor pentru copiii cu handicap în responsabilitatea Serviciilor Judetene Specializate pentru Protectia Drepturilor Copilului.

Finantarea acestui domeniu al asistentei sociale se realizeaza, în conformitate cu noul act legislativ, din trei surse:

- contributiile celor asistati, respectiv ale familiilor sau sustinatorilor legali ai acestora;
- bugetele locale;
- fondul special de solidaritate sociala.

Cofinantarea anumitor activitati de catre bugetele locale si fondul de solidaritate se realizeaza în urma unei negocieri între primarii si ITSPH-uri, în baza unui contract.

Vechiul fond de risc si accident este transformat în fondul special de solidaritate sociala, constituit în mod similar, prin contributiile angajatorilor; nivelul acestei contributii creste însa de la 1% la 3%. În noul context legislativ, orice întreprindere cu cel putin 100 de angajati este obligata sa angajeze cel putin 4% din rândul persoanelor cu handicap. În caz contrar, angajatorul este penalizat prin plata suplimentara la fondul de solidaritate a unui salariu minim pe economie pentru fiecare pozitie ce ar trebui sa fie ocupata de o persoana cu handicap.

Beneficiile, serviciile si subventiile nu s-au modificat în esenta; ceea ce aduce nou aceasta lege este schimbarea sursei de finantare a asistentilor personali ai persoanelor cu handicap: acestea devin salariati ai primariei, fiind platiti din bugetele locale.

O serie de cerinte suplimentare au fost impuse institutiilor si serviciilor publice în vederea cresterii accesibilitatii acestora, dar si a integrarii într-o viata normala a persoanelor cu handicap, cu privire la facilitati de ordin tehnic (lifturi, pante etc.). Impactul acestor reglementari suplimentare este minim în momentul de fata.

Scurta evaluare a sistemului de protectie sociala a persoanelor cu handicap

a. Evaluarea serviciilor si beneficiilor oferite

Structurile teritoriale responsabile cu protectia sociala a persoanelor cu handicap sunt ITSPH-urile. La nivelul localitatilor, aceste atributii sunt preluate de catre primarii, atunci când activitatile sau beneficiile sunt cel putin cofinantate din bugetele locale.

ITSPH-urile sunt structuri mai degraba mici, având un numar foarte redus de angajati, atât în raport cu nevoile si activitatile specifice pe care le presupun, cât si comparativ cu orice alta structura teritoriala administrativa. Acest fapt are consecinte importante în domeniul protectiei sociale efective a persoanelor cu handicap:

- ITSPH-urile sunt situate în orasul resedinta de judet, acesta fiind, cu foarte putine exceptii, singurul loc în care oamenii se pot adresa pentru informatii privitoare la sistemul de protectie existent, pentru întocmirea cererilor si dosarelor necesare diferitelor forme de protectie sociala. Acest fapt reprezinta un inconvenient major pentru populatie si în special pentru o populatie cu probleme de sanatate. Lipsa unui personal suficient face ca aceasta problema sa nu poata fi rezolvata local.
- Datorita multitudinii de activitati pe care le presupune functionarea ITSPH-urilor – inclusiv colectarea locala a contributiilor la fondul special de solidaritate sociala, primirea si procesarea aplicatiilor pentru diferitele forme de protectie sociala institutionala sau sub forma unor beneficii si servicii – orice activitate suplimentara de tip "profesional", si nu administrativ-birocratic, ca de exemplu, cresterea performantelor institutiilor de asistenta sociala, initierea si monitorizarea unor programe coerente de recuperare si reintegrare a persoanelor cu handicap institutionalizate, monitorizarea activitatilor desfasurate de asistentii personali ai persoanelor neinstitutionalizate, devine o iluzie. Astfel de activitati se organizeaza totusi în unele judete, dar ele sunt insuficiente si putin sistematice, chiar si acolo unde exista.

Unele ITSPH-uri (e.g., Vaslui, Timis, Hunedoara), prin efortul personal si munca voluntara a personalului, încearca sa organizeze astfel de activitati si sa dea un sens acelora desfasurate în cadrul unor institutii de asistenta sociala, printr-o coordonare si monitorizare cât mai eficienta si printr-o abordare centrata pe rezolvarea problemelor particulare ale zonei/judetului. Comparativ însa cu alte structuri administrative, ITSPH-urile sunt dezavantajate prin numarul foarte redus al personalului si prin nivelul foarte scazut al salariilor.

ITSPH-urile au avut în responsabilitate coordonarea metodologica a institutiilor pentru persoane cu handicap. Începând însa cu 2000, numai institutiile pentru adultii cu handicap au ramas în continuare în responsabilitatea acestora, respectiv a SSPH-ului, în timp ce toate acele institutii pentru copiii cu probleme au fost preluate de catre Serviciul Public pentru Protectia Drepturilor Copilului.

Serviciile furnizate în aceste institutii – terapie recuperatorie, monitorizare medicala, programe speciale de reintegrare profesionala si sociala – sunt mai degraba

punctuale, lipsite de sistematicitate si coerenta, acolo unde se desfasoara efectiv. Acest lucru se datoreaza în primul rând **lipsei unui personal calificat angajat în aceste institutii**. Atragerea unui personal calificat sau specializat este aproape o imposibilitate, cât timp salariile acestor categorii de angajati sunt dintre cele mai mici (fiind platite de consiliile locale), institutiile fiind plasate mai toate în mediul rural, bugetele alocate acestor institutii fiind mai degraba insuficiente pâna si în a asigura supravietuirea acestora si a asistatilor. Numarul medicilor lucrând în aceste institutii nu depaseste 50% din numarul de pozitii considerate a fi minim necesare. Acelasi lucru este valabil si pentru personalul medical calificat auxiliar. În medie, ponderea specialistilor în totalul angajatilor din astfel de institutii nu depaseste 8%[1].

O initiativa menita sa rezolve cel putin problema "pozitionarii proaste" a acestor institutii a fost mutarea lor în orase mai mari, unde personalul calificat ar fi mai usor de atras. Însa costurile legate de acest mod de solutionare sunt prea mari pentru a deveni o strategie fezabila pe termen scurt si mediu.

În ciuda problemelor legate de lipsa personalului calificat atât la nivelul institutiilor de asistenta sociala, cât si la nivelul ITSPH-urilor si de bugetele insuficiente destinate functionarii acestor institutii în ultimii trei ani cel putin, unele dintre ITSPH-uri depun eforturi vizibile pentru îmbunatatirea serviciilor de recuperare acordate în aceste institutii aflate în responsabilitatea lor (e.g., Vaslui, Timis), concretizate prin: initierea unor programe de monitorizare a activitatilor recuperatorii, prin crearea unor structuri motivationale pentru personalul angajat în astfel de institutii, pentru initierea unor programe noi si prin promovarea initiativelor venite din interiorul acestor institutii.

Alte probleme referitoare la institutionalizarea personalelor cu handicap se refera la **acoperire si echitate**. În 1999, cele mai "aglomerate" institutii de asistenta sociala erau cele pentru copiii cu handicap. Listele de asteptare nu sunt foarte lungi. Bucurestiul reprezinta mai degraba o exceptie în acest sens: la sfârsitul anului 1999, pe listele de asteptare se aflau 371 de persoane.

În Bucuresti, numarul persoanelor ce asteptau sa fie institutionalizate este mai mare decât în alte judete. Datorita acestui fapt, dar si datorita semnalelor legate de cazuri de abuzuri ale familiilor, Inspectoratul sectorului 5 a conceput un chestionar pe baza caruia fiecare aplicant cumuleaza un numar de puncte. Numarul de puncte este indicatorul ce stabileste atât eligibilitatea, cât si gradul de prioritate al solicitantului. Chestionarul ia în considerare atât conditiile de locuit ale aplicantului, sustinatorilor legali sau ale persoanei cu handicap, cât si relatiile persoanei cu sustinatorii sai legali, certificatele medicale, vârsta si veniturile.

“Cele mai multe abuzuri se observa în cazul vârstnicilor. Multi batrâni trec locuintele personale pe numele copiilor, care le vând si apoi aplica pentru institutionalizarea batrânilor (parintilor). Aceasta procedura este legala, dar neetica, crescând foarte mult costurile suportate de comunitatile locale si presiunea asupra noilor institutii". (Inspectorul sef al ITSPH sector 5)

[1] *Sursa datelor: SSPH.*

Tabelul 5 – **Numarul institutiilor de asistenta sociala pentru persoane cu handicap, capacitatea institutionala, numarul persoanelor institutionalizate si numarul persoanelor asteptând sa fie institutionalizate**

	La 31 decembrie 1998	La 31 martie 1999
Numarul institutiilor de asistenta sociala pentru persoane cu handicap sau vârstnici[1], din care:	149	149
- exclusiv pentru copii cu handicap	23	23
- pentru copii si adulti cu handicap (mixte)	7	7
- pentru batrâni	31	31
Capacitate institutionala, din care:	21.567	21.567
- pentru copii	3.732	3.732
- pentru adulti	17.835	17.835
Numarul actual de persoane institutionalizate, din care:	21.101	21.010
- copii	3.493	3.479
- adulti	17.608	17.531
Numarul persoanelor asteptând sa fie institutionalizate, din care:	2.034	1.873
- copii	243	232
- adulti	1.791	1.641

[1] *Institutiile pentru batrâni (nu pensionari) cad în responsabilitatea SSPH-ului, având deci acelasi statut si regim de finantare cu cele destinate persoanelor cu handicap.*

***Sursa**: SSPH.*

Acoperirea ar putea deveni o problema si mai mare în conditiile în care consiliile locale nu mai sunt dispuse sa plateasca pentru asistenta sociala a persoanelor de pe teritoriul altor judete. Pe de alta parte, sunt judete (ca, de exemplu, Covasna) care nu au pe teritoriul lor institutii de asistenta sociala pentru persoane cu handicap. În plus, unele zone prezinta patologii speciale (e.g., comuna Zapodeni, judetul Vaslui, unde sunt raportate multe cazuri de orbire datorita unor probleme legate de apa potabila) care duc la cresterea numarului de dizabilitati specifice, la care infrastructura institutionala nu are capacitatea structurala sa raspunda. Inechitatea de acces la serviciile de asistenta sociala a persoanelor cu handicap este determinata în fapt de capacitatea financiara diferentiala si de dorinta de a sustine financiar astfel de servicii ale administratiilor locale (i.e. ale primariilor).

Analiza câtorva judete sugereaza însa mai degraba lipsa unei legaturi evidente între costurile asociate întretinerii unei persoane în acest tip de institutie si puterea financiara a judetului.

Servicii pentru persoane cu handicap neinstitutionalizate. În toate judetele numarul **centrelor de zi** ce ofera servicii de terapie si programe de integrare sociala persoanelor cu handicap este foarte mic. În unele cazuri, centrele sunt organizate de catre fundatii private si preluate de consiliile locale (e.g., Lugoj, judetul Timis). Eforturile de organizare a unor programe de recuperare sau reintegrare sociala a acestor persoane lipsesc cu desavârsire la nivelul agentiilor guvernamentale.

Un serviciu deosebit de important adresat persoanelor cu handicap grav este plata si contractarea unor **îngrijitori/asistenti personali.** Pâna în 1999, aceasta categorie ocupationala, i.e. asistentii persoanelor cu handicap, se afla în responsabilitatea SSPH-ului, ei fiind sustinuti financiar din fondul special de solidaritate sociala (fostul fond de risc si accident). ITSPH-urile întâmpinau probleme serioase legate de monitorizarea activitatilor acestor asistenti personali datorita personalului propriu foarte redus numeric, ce nu putea acoperi nevoile muncii în teren. Prin normele metodologice adoptate recent (HG nr. 626/2000), asistentul personal trebuie sa completeze, o data la trei luni, un raport de activitate si sa îl trimita atât primariilor (ca angajatori si deci si ca sustinatori financiari ai acestora, începând cu 2000), cât si ITSPH-urilor.

O problema importanta se refera, în acest context, la calificarea si modul de raportare ale asistentului personal. Majoritatea acestora fac parte din familiile persoanelor cu handicap, acceptând preluarea acestei responsabilitati. O parte semnificativa dintre acestia sunt persoane cu nivel educational foarte scazut, în timp ce majoritatea asistentilor nu au nici un fel de calificare speciala. Avantajul acestora însa consta în disponibilitatea permanenta în raport cu nevoile celui asistat, asigurând deci un serviciu de 24 de ore pe zi, în ciuda salariului calculat pentru prestarea unei munci de 8 ore pe zi. Pentru mentinerea acestui avantaj atât de partea asistatului, cât si de partea familiei - în unele cazuri acest salariu reprezentând singurul venit din munca în familie - si pentru rezolvarea dilemei îngrijirii profesionale versus familiale, nou-adoptata hotarâre de guvern propune urmatoarea solutie: asistentii personali sunt obligati sa fi încheiat cel putin nivelul scolar obligatoriu si sa urmeze niste cursuri de instruire/calificare organizate de catre SSPH. În urma acestor cursuri, acestia vor fi validati – obtinând o licenta de profesare – pentru o perioada de un an de zile. Aceasta solutie încearca mentinerea avantajelor îngrijirii în familie prin ajustarea capacitatilor celor ce asista efectiv persoanele cu handicap. Chiar daca nu este cea mai buna solutie, aceasta încearca sa depaseasca problemele limitelor bugetare ale programelor de asistenta destinate persoanelor cu handicap. Cresterea capacitatilor de monitorizare a acestor activitati la nivelul institutiilor responsabile si finantatoare (i.e. ITSPH-urile si primariile) poate, de asemenea, reduce problemele generate de existenta unor "asistenti fictivi", i.e. a acelor persoane ce pretind ca îngrijesc persoane cu handicap, obtinând un contract de asistent, abuzând de incapacitatea de "replica" a celui în cauza.

Tabelul 6 – **Numarul asistentilor personali ai persoanelor cu handicap grav**

	1998	**1999 (primul semestru al anului)**
Numarul mediu lunar al asistentilor personali ai copiilor cu handicap grav	22.197	22.344
Numarul mediu lunar al asistentilor pesonali ai adultilor cu handicap grav	53.696	56.724

***Sursa**: SSPH.*

De exemplu, în unele judete nu exista nici un fel de ONG-uri sau fundatii private de profil (e.g., judetul Tulcea, Vaslui). În alte judete, ca de exemplu, Hunedoara si Covasna, prezenta lor este mai vizibila, dar implicarea este mai degraba pasiva, i.e. donatii de mâncare sau echipamente speciale. În Timis, numarul ONG-urilor implicate direct în activitati de asistenta sociala este mai mare: aici functioneaza trei centre de zi pentru persoane cu handicap (pentru persoane cu sindrom Alzheimer, cu deficiente mentale). Doua ONG-uri ("Pentru tine" si “Speranta”) au initiat programe de achizitionare a unor locuinte protejate pentru tineri cu handicap, ce functioneaza si în regim de centre de zi.

Doua institutii private pentru batrâni functioneaza pe teritoriul judetului Timis, una sustinuta de o fundatie germana, cealalta, în Ciacova, de biserica catolica. În Ciacova, biserica catolica a organizat în plus si o cantina de asistenta sociala si în curând va pune la dispozitie si un numar de apartamente sociale pentru tinerii iesiti din institutiile de asistenta sociala. O institutie privata pentru batrâni functioneaza si în comuna Sânzieni, judetul Covasna.

***Sursa**: Proiectul de evaluare a serviciilor sociale furnizate la nivel local, CEPSCA.*

Implicarea societatii civile si a comunitatilor locale în domeniul protectiei sociale a persoanelor cu handicap este foarte slaba. ONG-urile si fundatiile private actionând în acest spatiu sunt foarte putine comparativ cu alte zone ale asistentei sociale, ca de exemplu, copilul în dificultate. Mai active sunt diferitele tipuri de asociatii/organizatii ale persoanelor cu tipuri specifice de handicap. Unele dintre acestea beneficiaza de suportul asociatiilor de profil ce activeaza la nivel international si care reusesc colectarea externa a unor fonduri destinate organizarii si desfasurarii unor programe recuperatorii specifice. Alte asociatii de acest tip sunt mai degraba orientate catre protectia si sustinerea drepturilor civile ale membrilor sai.

La nivelul comunitatilor locale implicarea este si mai scazuta. Nici macar familiile din care provin persoanele cu handicap nu par a fi sensibile si cooperante în ceea ce priveste îmbunatatirea/cresterea capacitatilor acestor categorii de persoane, punând accent în primul rând pe beneficii monetare si facilitati financiare.

b. Evaluarea capacitatii si aranjamentelor financiare ale sistemului de protectie sociala a persoanelor cu handicap

Limitarile financiare/bugetare si unele aranjamente de finantare reprezinta principalele surse ale ineficacitatii activitatilor de protectie sociala a persoanelor cu handicap institutionalizate si neinstitutionalizate.

La nivelul agentiilor guvernamentale direct implicate, i.e. SSPH-ul si ITSPH-urile, aranjamentele financiare sunt relativ greoaie si centralizate.

ITSPH-urile colecteaza, la nivel local (i.e. judetean), contributiile pentru fondul special de solidaritate sociala de la agentii economici. Pâna în 1999, colectarea contributiilor era mult îngreunata de lipsa unor mijloace legale coercitive. Începând cu 1999, obligatia platii acestei contributii este însotita de masuri coercitive (prin OU nr. 102/1999). Chiar si în aceste conditii, marii agenti economici (în special regiile autonome si unele întreprinderi de stat) devin datornicii numarul unu în ceea

ce priveste plata acestei contributii. Numarul redus al personalului la nivelul ITSPH-urilor amplifica problema colectarii acestui fond. Informatiile referitoare la numarul agentilor economici si la sumele datorate de acestia sunt confidentiale si obtinute, ca urmare, pe cai informale. Dupa colectarea taxelor, banii sunt trimisi catre SSPH si primiti înapoi în limitele necesitatilor locale si disponibilitatilor. Aceasta procedura nu este numai consumatoare de timp pentru angajatii agentiilor judetene, dar duce si la întârzieri semnificative în plata anumitor servicii si beneficii. În general, platile beneficiilor nu sunt întârziate mai mult de 1-2 saptamâni, dar în unele judete întârzierile cu plata salariilor asistentilor personali ai persoanelor cu handicap grav variaza între 2 si 4 luni[1]. Un astfel de aranjament este putin flexibil si implica un volum de munca foarte mare, nesustenabil la nivel judetean.

Un aranjament mai flexibil ar permite utilizarea fondurilor de catre ITSPH-uri din fondurile colectate, sarind astfel peste procesul de centralizare/redistribuire a banilor, limitându-se deci doar la transferurile surplusurilor catre nivelul central, respectiv la transferul, catre nivelurile locale, al deficitului. Cresterea contributiei (de la 1% la 3% din fondul de salarii) în 1999 a dus la colectarea, în majoritatea judetelor, a unor fonduri care asigura un procent foarte ridicat (daca nu integral) din necesitatile judetului. În majoritatea judetelor deci, cheltuielile sunt mai scazute decât veniturile.

Finantarea institutiilor de asistenta sociala pentru persoane cu handicap. Începând cu 1999, toate aceste institutii au trecut în responsabilitatea financiara a consiliilor locale, SSPH-ul pastrând doar responsabilitatea "metodologica". Datorita problemelor serioase în finantarea acestor institutii în 1999, în urma adoptarii acestei schimbari, s-a introdus posibilitatea cofinantarii acestora din fondul special de solidaritate sociala, în baza unor contracte încheiate între ITSPH-uri si primarii.

Tabelul 7 – **Evolutia cheltuielilor judetene si locale comparativ cu 1996 (1996=100%) - % -**

	1997	1998	1999
Cheltuieli totale	83,4	76,3	70,7
Cheltuieli de asistenta sociala, din care:	60,7	111,7	82,4
- institutii de asistenta sociala pentru batrâni si pensionari	82,9	91,2	79,0
- institutii pentru persoane cu handicap	85,2	101,3	68,8

***Nota**: Datele pentru 1996, 1997 si 1998 reflecta executia bugetara, în timp ce datele din 1999 doar proiectele bugetare (asa cum apareau în ultimul trimestru al anului).*

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Aceste date reflecta criza financiara cu care s-au confruntat institutiile de asistenta sociala destinate persoanelor cu handicap. Desi atât totalul cheltuielilor, cât si cele de asistenta sociala scad în termeni reali începând cu 1996 (cu exceptia anului 1998), cheltuielile cu institutiile de asistenta sociala scad cel mai abrupt, desi în 1999 acestea au fost trecute integral în responsabilitatea financiara a primariilor. În

[1] *Datele se refera la 1999.*

1999, nivelul acestor cheltuieli reprezenta 69% din nivelul celor din 1996, când din bugetele locale erau suportate numai cheltuielile de întretinere a cladirilor (excluzând hrana asistatilor si salariile angajatilor).

Tabelul 8 – **Cheltuieli cu asistenta sociala ca procent din totalul cheltuielilor consiliilor locale si judetene *- % -***

	1996	1997	1998	1999
Cheltuielile cu asistenta sociala, ca procent din totalul cheltuielilor bugetelor locale	6,3	4,6	9,3	7,4
Cheltuieli cu institutiile de asistenta sociala pentru batrâni si pensionari ca procent din totalul cheltuielilor de asistenta sociala de la bugetele locale	7,4	10,1	6,1	7,1
Cheltuielile cu institutiile de asistenta sociala pentru persoane cu handicap ca procent din totalul cheltuielilor cu asistenta sociala de la bugetele locale	22,9	32,1	17,7	16,5

***Nota**: Datele pentru 1996, 1997 si 1998 reflecta executia bugetara, în timp ce datele din 1999 doar proiectele bugetare (asa cum apareau în ultimul trimestru al anului).*

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Datele reflecta deci situatia dramatica în care se afla aceste institutii: aceste cheltuieli acopera cu greu si cele mai elementare nevoi de supravietuire a acestor institutii si a asistatilor institutionalizati.

Cheltuielile cu asistenta sociala ca procent din totalul cheltuielilor de la bugetele locale sunt relativ scazute (mai putin de 10%). Ele au crescut doar în 1998, când, pentru prima oara, protectia sociala a copilului aflat în dificultate a fost integral transferata în responsabilitatea consiliilor judetene. În 1999, cheltuielile cu asistenta sociala, ca procent din totalul cheltuielilor, scade din nou. Cea mai dramatica scadere, atât în termeni reali, cât si procentuali, se remarca la nivelul cheltuielilor destinate institutiilor de asistenta sociala pentru persoanele cu handicap.

În cele ce urmeaza sunt prezentate câteva date referitoare la cheltuielile generale cu protectia sociala a persoanelor cu handicap.

Tabelul 9 – **Evolutia cheltuielilor cu protectia sociala a persoanelor cu handicap pe surse de finantare (respectiv niveluri administrative de finantare) (1996=100%)**

	1997	1998	1999
Cheltuieli totale, din care:	82,5%	104,8%	84,8%
Surse nationale: din fondul de risc si accident, actualul fond special de solidaritate sociala	81,9%	105,6%	88,1%
Surse locale: bugetele judetene si locale	85,2%	101,3%	68,8%

***Nota**: Datele pentru 1996, 1997 si 1998 reflecta executia bugetara, în timp ce datele din 1999 doar proiectele bugetare (asa cum apareau în ultimul trimestru al anului).*

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Datele arata ca cea mai abrupta scadere a cheltuielilor cu protectia sociala a persoanelor cu handicap are loc la nivelul bugetelor locale, deci în cele care se refera la institutiile de asistenta sociala a acestei categorii de persoane (singurele finantate din surse locale).

Tabelul 10 – **Ponderea surselor locale si nationale în totalul cheltuielilor cu protectia sociala a persoanelor cu handicap** ***- % -***

	1996	1997	1998	1999
Ponderea cheltuielilor nationale cu protectia sociala a persoanelor cu handicap	83	83	83	86
Ponderea cheltuielilor de la bugetele locale cu protectia sociala a persoanelor cu handicap	17	17	17	14

***Nota**: Datele pentru 1996, 1997 si 1998 reflecta executia bugetara, în timp ce datele din 1999 doar proiectele bugetare (asa cum apareau în ultimul trimestru al anului).*

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Cheltuielile cu institutiile de asistenta sociala a persoanelor cu handicap reprezinta mai putin de 20% din totalul cheltuielilor, acest procent scazând în 1999 la doar 14%.

În 1998, de exemplu, salariile asistentilor personali ai persoanelor cu handicap grav reprezentau 45,6% din totalul cheltuielilor de protectie sociala a persoanelor cu handicap realizate din fondul special de solidaritate sociala. Aceste cheltuieli au fost cu 40% mai mari, în termeni reali, decât cele pentru întretinerea si functionarea institutiilor de asistenta sociala a persoanelor cu handicap în 1999.

Tabelul 11 – **Cheltuielile totale cu protectia sociala a persoanelor cu handicap ca procent din PIB** ***- % -***

1996	1997	1998	1999
0,39	0,35	0,35	0,33

***Sursa**: Ministerul de Finante si Comisia Nationala pentru Statistica.*

Protectia sociala a copilului în dificultate

În perioada 1990-1997

Pâna în 1997 nu a existat nici o institutie distincta responsabila de protectia, respectiv asistenta sociala a copilului în dificultate[1]. Copiii ce întâmpinau probleme în cadrul familiei – majoritatea lor abandonati definitiv sau temporar – erau internati în institutii de asistenta sociala, protectia acestora reducându-se deci la institutionalizare. Responsabilitatile financiare si de organizare si management ale acestor institutii erau împartite între câteva ministere de resort si administratiile publice locale.

[1] *În 1993 a luat fiinta Comitetul National pentru Protectia Drepturilor Copilului. Comitetul avea însa responsabilitati mai degraba de natura administrativa decât de natura profesionala si organizatorica.*

Institutiile pentru copii abandonati erau diferentiate în doua mari categorii, în functie de vârsta copiilor, dupa cum urmeaza:

- institutiile de asistenta sociala pentru copiii între 0 si 3 ani – asa-numitele "leagane pentru copii" - care se aflau în responsabilitatea Ministerului Sanatatii (MS);
- institutiile pentru prescolari între 3 si 6 ani si cele pentru copii scolari (de peste 6 ani) – asa-numitele "case de copii" - care se aflau în responsabilitatea Ministerului Educatiei Nationale (MEN).

Singurele institutii oferind adapost temporar în caz de urgenta copiilor, pâna la plasarea acestora în institutii sau în familii substitutive, se aflau în responsabilitatea administratiilor publice judetene. Numarul acestor asa-numite "centre de primire" era relativ mic (unul pentru fiecare judet).

Copiii abandonati ce prezentau diferite forme de handicap se aflau în responsabilitatea Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap, fiind institutionalizati în unitati separate, adesea însa împreuna cu persoane adulte cu handicap, datorita locurilor reduse în astfel de institutii în raport cu numarul celor ce necesitau institutionalizarea.

Responsabilitatile financiare în raport cu aceste institutii au fost divizate, pâna în 1995, între cele trei structuri administrative: Ministerul Sanatatii, Ministerul Educatiei Nationale si consiliile judetene. În 1995, unele cheltuieli curente legate de întretinerea cladirilor în care erau plasate aceste institutii au fost transferate catre bugetele locale.

Copiii plasati în familii substitutive beneficiau de o alocatie de plasament lunara, platita de catre Ministerul Muncii si Protectiei Sociale (MMPS).

Serviciile în domeniul preventiei abandonului sau al consilierii familiilor cu risc crescut de abandon lipseau cu desavârsire. Nici servicii destinate interventiei în cazul abuzului copilului în familie sau al violentelor intrafamiliale nu existau în cadrul serviciilor publice.

În perioada 1997-1999

În 1997 sunt operate o serie de schimbari în domeniul protectiei sociale a copilului în dificultate, atât la nivel legislativ, cât si la nivel organizatoric. Responsabilitatea organizarii si finantarii serviciilor adresate acestei categorii de copii este transferata integral structurilor administrative locale: consiliile judetene (CJ).

- **Aranjamente institutionale**

1. **La nivel judetean** apar doua noi institutii:

a) **Comisia Judeteana pentru Protectia Drepturilor Copilului (CJPDC)** – o structura specializata decizionala în cadrul protectiei sociale a copiilor în dificultate, aflata sub autoritatea CJ. Comisia este formata din secretarul CJ (în calitate de presedinte), directorul Directiei Judetene de Munca si Protectie Sociala (în calitate de vicepresedinte), reprezentanti ai tuturor structurilor

guvernamentale teritoriale ale ministerelor de resort (finante, justitie, educatie, sanatate etc.) si ai societatii civile.

Activitatile curente ale acestei Comisii se refera la decizii legate de institutionalizare/dezinstitutionalizare, plasament familial, masuri educative pentru copii si adolescenti delincventi, certificarea familiilor adoptive, certificarea asistentilor maternali, autorizatiile de functionare a ONG-urilor activând în domeniul protectiei copilului.

b) **Directia Judeteana de Protectie a Drepturilor Copilului (DJPDC)** – ca organism specializat executiv, aflat sub autoritatea CJPDC, subordonat însa din punct de vedere administrativ si financiar direct consiliului judetean, prin intermediul unui colegiu director, compus din membrii CJ si responsabil în special de aspectele financiare ale activitatii DJPDC-ului.

Principalele responsabilitati ale DJPDC-urilor pot fi sintetizate dupa cum urmeaza:

- coordonarea protectiei sociale a copilului în dificultate la nivel judetean;
- aplicarea strategiei nationale în domeniul protectiei drepturilor copilului;
- documentarea cazurilor înaintate CJPDC: plasament familial, institutionalizare, masuri educative etc.;
- sintetizarea si monitorizarea implementarii deciziilor luate de Comisie;
- organizarea activitatilor în domeniul preventiei abandonului copiilor;
- sustinerea si promovarea oricarei forme de protectie a copilului în dificultate, inclusiv crearea de forme alternative la institutionalizare;
- colaborarea cu ONG-urile si fundatiile private ce desfasoara activitati în acest domeniu.

Noile aranjamente institutionale la nivel judetean deschid posibilitatea reorganizarii pe baze profesionale a activitatilor în acest domeniu, inclusiv în cadrul institutiilor de asistenta sociala destinate acestei categorii de copii, largind preocuparile în sfera acestora prin organizarea unor servicii de consiliere a familiilor si copiilor din familiile cu risc de abandon, de preventie a abandonului.

Desi legislatia în domeniul protectiei drepturilor copilului (HG nr. 205/1997) propune o structura organizatorica pentru DJPDC, acestea au libertate în organizarea propriilor structuri. Datorita relativei autonomii a acestor forme organizatorice în ceea ce priveste organizarea si desfasurarea activitatilor, organizarea eficienta a protectiei drepturilor copilului la nivel judetean depinde în mare masura de echipele de lucru si profesionistii angajati în cadrul acestor structuri, de modul în care acestea reusesc sa directioneze si sa canalizeze inclusiv resursele financiare si initiativele sectorului nonprofit în acest domeniu.

Institutiile de asistenta sociala pentru copiii abandonati. Indiferent de vârsta copiilor aflati în aceste institutii, denumirea acestora s-a schimbat în "centre de plasament". Aceste institutii nu sunt autonome juridic, ele sunt considerate departamente ale DJPDC-urilor.

2. **La nivel national** a luat nastere Departamentul pentru Protectia Drepturilor Copilului (DPDC), subordonat direct guvernului. Responsabilitatile principale ale acestei structuri guvernamentale se refera la elaborarea si dezvoltarea unor strategii nationale în acest domeniu, la monitorizarea activitatilor de protectie a copilului în dificultate la nivel national. Comitetul Român pentru Adoptii se afla, începând cu vara anului 1997, sub autoritatea directa a acestui nou departament guvernamental.

Între CJPDC, respectiv DJPDC, si DPDC nu exista – la nivel legislativ-formal - o relatie directa de subordonare; ele se afla în relatie de colaborare, fiecare judet semnând conventii de parteneriat cu structura nationala.

Implicarea cea mai mare a sectorului nonprofit, inclusiv în ceea ce priveste finantarea unor activitati de asistenta sociala, se poate observa în domeniul protectiei copilului în dificultate. Acest grad crescut de implicare are cauze directe, pe de-o parte, puternica mediatizare a realitatilor legate de institutionalizarea copiilor în România, atât în interiorul tarii, dar în special în afara României, si, pe de alta parte, datorita interesului crescut pentru intermedierea adoptiilor internationale din partea multor ONG-uri si fundatii.

3. Legislatia adoptata în 1997 deschide posibilitatea organizarii, **la nivelul primariilor**, a unor servicii publice specializate de protectie a drepturilor copilului. Aceasta posibilitate, adesea nici macar constientizata la nivelul acestor structuri publice administrative, nu a fost materializata de nici o primarie, în special datorita problemelor legate de bugetele locale si de cresterea numarului de obligatii financiare ale acestora.

În fapt, rolul primariilor în domeniul protectiei copilului este mai degraba scazut, limitându-se la efectuarea anchetelor sociale obligatorii, dar cu caracter strict consultativ pentru CJPDC-uri, în cazurile de institutionalizare/dezinstitutionalizare, plasament familial etc.

Personalul implicat în realizarea acestor anchete sociale nu este nici specializat, nici format în vederea acestui tip de activitate. DJPDC-urile nu îsi permit, datorita restrictiilor bugetare, constituirea unei retele teritoriale de specialisti care sa acopere în mod efectiv nevoile de pe întreg teritoriul judetului. Unele judete totusi (e.g., Hunedoara, în 1998) au organizat o serie de cursuri adresate personalului implicat în activitatile legate de protectia drepturilor copilului din primarii, pentru instruirea si "echiparea" acestuia cu instrumentele de baza necesare desfasurarii unor astfel de activitati.

Initiative sau programe în acest domeniu care sa se structureze la nivelul primariilor lipsesc cu desavârsire. Acest fapt nu este surprinzator daca tinem seama de continuul transfer de responsabilitati financiare catre bugetele locale în perioada 1998-2000.

- **Aranjamente financiare în cadrul noului sistem de protectie sociala a copilului în dificultate**

Institutiile de asistenta sociala pentru copiii aflati în dificultate au fost transferate, din punct de vedere financiar, integral în responsabilitatea consiliului judetean, începând cu 1998. Datorita faptului ca aceste institutii nu au autonomie juridica, ele sunt obligate sa raporteze si sa deconteze trimestrial cheltuielile facute, iar banii neutilizati sunt returnati DJPDC-ului. În unele judete, anumite produse (e.g., mâncare, îmbracaminte) sunt achizitionate direct de catre DJPDC, pentru "evitarea abuzurilor".

Alocatiile de plasament acordate familiilor ce au în plasament copii continua sa fie platite din bugetul de stat, de catre MMPS.

Diferitele ONG-uri si fundatii private suporta financiar o serie de cheltuieli sau activitati realizate de catre DJPDC-uri, inclusiv salariile asistentilor maternali, angajati ai DJPDC-urilor.

Protectia sociala a copilului în dificultate beneficiaza, comparativ cu alte domenii ale asistentei sau protectiei sociale, de cele mai ridicate fonduri extrabugetare, fie intermediate de programe internationale, fie datorate implicarii sectorului nonprofit. Deoarece multe din aceste resurse extrabugetare iau forma unor produse sau servicii, este greu de estimat contributia reala a acestora la finantarea activitatilor de protectie a copilului în dificultate.

Începând cu 2000…

În 1999, îngrijorarile legate de criza financiara a protectiei copilului în dificultate, accentuata dupa adoptarea noii legislatii din 1997, au dus la modificarea acesteia, atât în ceea ce priveste organizarea sistemului (prin extinderea protectiei sociale a copilului în dificultate si la unele categorii de copii anterior aflati în responsabilitatea Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap sau a Ministerului Sanatatii), cât si finantarea sa.

- **Aranjamentele institutionale modificate**

La nivel national, DPDC a fost reorganizata si denumita Agentia Nationala pentru Protectia Drepturilor Copilului (ANPDC). Agentia a preluat responsabilitatile fostului departament, dar si responsabilitatile unora dintre ministerele de resort în domeniul protectiei copiilor cu handicap (ne)institutionalizati (de la Secretariatul de Stat pentru Persoane cu Handicap, dar si de la Ministerul Educatiei Nationale) si a celor cu probleme medicale grave – distrofii, boli terminale – de la Ministerul Sanatatii. Astfel, la **nivel judetean**, toate aceste unitati - institutiile de asistenta sociala a copiilor cu handicap, sectiile de spital pentru copii distrofici si infectati cu HIV/SIDA, scolile internat pentru copii cu handicap – sunt preluate de catre fostele DJPDC-uri, actualele Servicii Publice Specializate de Protectie a Drepturilor Copilului (prin HG nr. 117/1999).

- **Noile aranjamente financiare**

Daca aranajamentele institutionale au suferit schimbari relativ minore, la nivelul aranjamentelor financiare schimbarile au fost ceva mai radicale. În 1998, respectiv 1999, institutiile de asistenta sociala pentru copiii în dificultate au fost finantate de la bugetele consiliilor judetene, deci din veniturile proprii ale acestora. Noua legislatie schimba finantarea acestora, stipulând un mecanism de finantare având patru surse principale:

a) fondul special de solidaritate sociala – utilizat pentru cofinantarea cheltuielilor asociate institutiilor de asistenta sociala pentru copii cu handicap nou transferate în responsabilitatea serviciilor publice specializate la nivel judetean (acestea fiind finantate în 1999 integral de bugetele locale ale primariilor);

b) bugetul consiliului judetean – continua sa ramâna sursa principala de finantare a protectiei sociale a copilului în dificultate;

c) bugetul propriu al Agentiei Nationale pentru PDC (alocat de la bugetul de stat) – atât pentru finantarea programelor strategice de interes national în domeniul protectiei copilului, cât si pentru finantarea diferitelor activitati sau beneficii neacoperite din alte surse financiare;

d) bugetele locale ale primariilor. În 1999, primariile plateau integral cheltuielile legate de institutiile de asistenta sociala pentru vârstnici si persoane cu handicap. În prezent, acestea continua sa aiba obligatii financiare fata de aceste institutii, dar o parte semnificativa a cheltuielilor este preluata, prin intermediul unui contract de cofinantare, de catre Secretariatul de Stat pentru Persoane cu Handicap, din fondul special de solidaritate sociala. O data "usurate" de o parte a acestor cheltuieli, bugetelor locale le-au fost impuse noi obligatii financiare:
   - în primul rând, **primariile trebuie sa plateasca o contributie obligatorie catre consiliul judetean**, pentru bugetul alocat protectiei sociale a copilului în dificultate, pentru fiecare copil – abandonat sau cu handicap – aflat în institutii de asistenta sociala si provenind de pe teritoriul respectivei unitati administrative, în vederea întretinerii acestuia. Aceasta contributie este obligatorie, având prioritate în raport cu orice alta cheltuiala bugetara. Contributia ia forma unei plati lunare, iar nivelul acesteia nu poate fi mai mic de 25% din cheltuielile lunare de întretinere a unui copil într-o institutie de asistenta sociala (prin OU nr. 192/1999);
   - în al doilea rând, începând cu 2000, **toti asistentii (îngrijitorii) personali ai persoanelor cu handicap (adulti si copii) devin angajati ai primariilor** si salariile acestora trebuie suportate din bugetele locale;

e) o ultima sursa de finantare este tot bugetul de stat, dar de data aceasta mediat de catre MMPS, în ceea ce priveste plata alocatiilor de plasament si a alocatiilor pentru copiii în dificultate.

Sintetizând, în momentul de fata se afla în responsabilitatea serviciilor publice specializate la nivel judetean (SPSPDC):

1. Institutiile de asistenta sociala:

- centre de plasament (cofinantate de primarii prin contributia obligatorie);
- institutii de asistenta sociala pentru copiii cu handicap (cofinantate de catre primarii, din bugetele locale, si de catre SSPH, din fondul special de solidaritate sociala);
- centrele de primire în regim de urgenta (finantate de CJ);
- sectiile de spital pentru copii distrofici, cu probleme neuro-psiho-motorii sau infectati cu HIV/SIDA (cofinantate din bugetele locale si fondul special de solidaritate sociala);
- scolile internat pentru copiii cu nevoi speciale (cofinantate tot din bugetele locale si fondul special de solidaritate sociala);
- centrele mama-copil;
- centrele de consiliere familiala;
- alte centre de zi.

2. Alte activitati de protectie a copilului în dificultate, necesitând un buget propriu, ca de exemplu, reteaua de asistenti maternali.

Evaluarea sistemului de protectie sociala a copiilor aflati în dificultate (1997-2000)

A. Evaluarea activitatilor în domeniul asistentei sociale a copiilor în dificultate

SPSPDC-urile la nivel judetean (fostele DJPDC) au avut, comparativ cu alte structuri administrative publice, un grad relativ crescut de libertate în organizarea si desfasurarea activitatilor, având astfel posibilitatea unei abordari efective si eficiente a problemelor în acest domeniu.

- **Centrele de plasament**

Înainte de 1997, aceste institutii se aflau în responsabilitatea mai multor ministere de resort (educatie, sanatate). Acest fapt a influentat în mod decisiv organizarea acestora. Institutiile pentru copii între 0 si 3 ani au suferit de o organizare marcata de accentuarea aspectelor de protectie medicala, fiind similare mai degraba unor sectii de spital decât unor centre de asistenta sociala a unor copii lipsiti de mediul lor familial. Institutiile pentru prescolari si scolari, aflate pâna în 1997 în responsabilitatea MEN, au accentuat activitatile educationale, fiind mai degraba similare unor internate scolare decât unor camine substitutive. Copiii nu erau integrati în unitati educationale normale, scolarizarea lor realizându-se în interiorul acestor institutii de asistenta sociala. Acest fapt a afectat în mod direct si potentialul de integrare sociala a copiilor din institutii. În plus, modul de organizare a acestor institutii nu permitea accesul si implicarea copiilor într-o serie de activitati "normale" pentru o gospodarie, cum ar fi gatitul, pregatitul mesei, curatenia. Aceasta realitate a avut si ea, la rândul ei, consecinte asupra abilitatilor sociale ale copiilor institutionalizati, creându-le un handicap suplimentar. Copiii erau separati

în institutii diferite, în functie de categoria de vârsta din care faceau parte, fiind transferati o data ce se încadrau în urmatoarea categorie de vârsta. Acest mod de organizare a creat, suplimentar, un mod artificial de viata pentru copii, datorita lipsei din "gospodarie" a "fratilor" mai mici sau mai mari, datorita schimbarilor succesive a mediului si stilului de viata. A trai într-un camin, o gospodarie, si a relationa cu copii si adulti din afara mediului lor de rezidenta au reprezentat aspecte necunoscute pentru copiii din institutii pâna în 1997, ducând la grave probleme legate de integrarea lor în lumea sociala înconjuratoare o data cu parasirea institutiei.

Unele SPSPDC-uri (e.g., judetul Timis, Hunedoara) au operat o reorganizare radicala atât la nivelul mediului de viata al copiilor în institutii, cât si la nivelul activitatilor desfasurate în cadrul acestora, încercând sa le ofere acestora un mediu de viata similar celui familial. Criteriul vârsta a fost desfiintat în structurarea si organizarea institutiilor, copiii traind în aceeasi institutie de la vârsta la care au fost institutionalizati pâna la parasirea acesteia. În unele cazuri, institutiile au fost reorganizate dupa modelul "microgospodariilor" (e.g., judetul Timis), permitând copiilor si implicare în anumite activitati de tip gospodaresc. Au fost create, de asemenea, încaperi speciale destinate petrecerii timpului cu parintii naturali, daca acestia mai continuau sa pastreze contactul cu copiii, pentru a consolida cât mai mult aceste relatii. Alte judete au încercat introducerea unor module speciale de activitati destinate cresterii potentialului copiilor de a se integra si de a relationa social. Scolarizarea se desfasoara în prezent, pentru majoritatea copiilor din institutii, în scoli normale, în afara institutiei de rezidenta.

Pe lânga constrângerile bugetare ce limiteaza posibilitatile de îmbunatatire a vietii acestor copii chiar si pentru cele mai creative SPSPDC, problema fundamentala cu care se confrunta aceste institutii este cea a personalului angajat. Personalul existent are o formare preponderent medicala, respectiv educationala, în cazul în care acesta are o pregatire speciala. Mentalitatile personalului existent, dar si problemele de natura financiara cu care acesta s-a confruntat (buget prea mic pentru a asigura chiar si cele mai elementare aspecte ale unei vieti în colectivitate, dar si salarii foarte scazute pentru propria munca prestata) constituie o frâna majora în regândirea mediului de viata al copiilor în aceste institutii. Unele SPSPDC, chiar daca putine, au organizat o serie de cursuri de formare a angajatilor din cadrul acestor institutii, pentru a-i sensibiliza la o realitate complexa, ce necesita o abordare mai comprehensiva si coerenta. Si mai putine au fost acele servicii publice specializate care si-au pus problema si în termenii nevoii de asigurare pentru copiii din institutii nu numai a unui mediu de viata mai plin din punct de vedere social si afectiv, dar si a nevoii de crestere a capacitatilor acestora de integrare sociala când parasesc institutiile. Unele judete au încercat introducerea unor activitati pentru copiii peste 14 ani care sa îi faca sa deprinda anumite abilitati profesionale speciale, ca de exemplu, munca în cadrul fermelor (proprii sau în afara institutiei); stimularea contactelor si relatiilor în afara institutiei a reprezentat, de asemenea, un mod de a creste sansele de integrare normala a copiilor iesiti din institutii si lipsiti de orice bunuri sau bani în vederea construirii unei vieti independente. În unele cazuri, ONG-urile suporta financiar cheltuielile

asociate achizitionarii unor asa-numite apartamente protejate, în care copiii iesiti din institutii pot sta pentru o perioada de timp, cu conditia de a suporta singuri cheltuielile legate de întretinerea apartamentului. Aceasta reprezinta însa mai degraba o solutie costisitoare, nefezabila înca în contextul bugetelor publice limitate.

- **Activitati de dezinstitutionalizare**

Dezinstitutionalizarea a început sa devina, dupa 1997, mai mult sau mai putin formal, un obiectiv pentru toate SPSPDC-urile. Aceasta problema a fost abordata în mai multe moduri:

a) Prin încercarea de a plasa copiii în familiile de origine sau în familii substitutive. În primul rând, trebuie mentionat faptul ca nu toti copiii institutionalizati sunt abandonati din punct de vedere juridic. Multe familii, datorita constrângerilor financiare sau lipsei unei locuinte, îsi plaseaza copiii în institutii ca o solutie temporara la problemele cu care se confrunta, continuând sa pastreze legaturi cu acestia si preîntâmpinând astfel declararea judecatoreasca a abandonului.

Sectorul 5 Bucuresti pare a reprezenta un caz special în acest sens. În 1999, aproximativ 70% dintre copiii institutionalizati nu erau declarati legal ca abandonati. Majoritatea lor paraseau institutiile la sfârsit de saptamâna, petrecându-l în familie. În timpul vacantelor si în special pe perioada sarbatorilor de iarna, majoritatea centrelor de plasament aproape se goleau.

***Sursa**: Interviu cu directorul SPSPDC sector 5, Bucuresti, ianuarie 2000.*

În aceste conditii, efortul de reintegrare a copiilor în familiile naturale se poate dovedi eficace. Cum am aratat anterior, unele SPSPDC au creat unele facilitati pentru parinti, chiar în cadrul institutiilor, în vederea întaririi legaturilor cu copiii. În Covasna, acest efort s-a concretizat în încercarea de a muta copiii în institutii cât mai apropiate de locul de rezidenta a parintilor naturali sau a familiei largite, întarind astfel legaturile copiilor nu numai cu parintii, dar si cu alte rude sau alti membri ai familiei extinse.

Au existat în câteva cazuri si unele tentative de a oferi suport financiar familiilor naturale, sub forma unor beneficii lunare, pentru a prelua copiii (e.g., sectorul 5 Bucuresti). Astfel de solutii însa s-au dovedit a fi nu numai foarte costisitoare si nesustenabile de catre bugetele publice, dar si ineficace si, in extremis, si imorale. Pentru astfel de solutii nu exista nici o garantie ca familia va continua sa pastreze copilul dupa încetarea platii beneficiului. Sustinerea familiilor cu risc de abandon în a-si creste capacitatile de obtinere a unui venit este o strategie mult mai importanta decât cresterea, în mod artificial, a bugetului acestora prin plata sustinuta a unui beneficiu.

b) O alta modalitate a constituit-o încercarea de a crea si dezvolta structuri rezidentiale alternative, de tip familial. Costurile de creare si mai ales de sustinere a acestora, cel putin în prima faza, sunt relativ ridicate si au fost suportate, acolo unde astfel de initiative s-au materializat, din fonduri extrabugetare. Fondurile extrabugetare nu au permis si nici nu vor permite crearea unei infrastructuri extinse a acestor forme rezidentiale de tip familial. În

final, problema judetelor, atunci când abordeaza dezinstitutionalizarea prin crearea unor structuri rezidentiale alternative, se rezuma la colectarea si mobilizarea eficienta a resurselor financiare disponibile în sectorul nonprofit.

c) O alta tendinta observabila în modul de "atacare" a obiectivului dezinstitutionalizarii este crearea asa-numitelor "retele de asistenti maternali profesionisti" (poate datorita faptului ca aceasta forma a devenit din punct de vedere legal o posibilitate foarte recent). Persoane doritoare de a deveni asistenti maternali profesionisti trebuie sa-si dovedeasca abilitatea si dorinta de a creste un copil si trebuie sa treaca un test în urma participarii la un modul de cursuri de formare. Aceste persoane devin angajati ai SPSPDC o data ce li se încredinteaza unul sau mai multi copii din institutii de asistenta sociala, fiind platiti de catre acesta. O astfel de alternativa este extrem de costisitoare si, din nou, nefezabila în conditiile unui buget public, chiar daca aceasta solutie duce, în timp, la scaderea numarului de angajati în cadrul institutiilor. În momentul de fata, multe judete au adoptat cu entuziasm aceasta solutie, unele dintre aceste judete chiar fara sa mai organizeze cursuri si atestând "automat" persoanele doritoare, extinzându-si semnificativ reteaua de asistenti maternali. Acest lucru însa a fost posibil datorita sustinerii din fonduri extrabugetare a salariilor destinate asistentilor maternali. Majoritatea judetelor au semnat conventii cu ONG-uri sau fundatii în vederea sponsorizarii acestor cheltuieli pentru perioade mai lungi de timp.

d) O alta modalitate posibila de sustinere a efortului de dezinstitutionalizare este promovarea si facilitarea adoptiilor. Numarul adoptiilor a crescut semnificativ în ultimii ani, în special datorita implicarii active a ONG-urilor si fundatiilor private (intermedierea unor adoptii, în special a celor internationale, fiind una dintre formele de "câstig" profitabile pentru ONG-uri). Adoptia se dovedeste a fi o solutie efectiva în special pentru copiii cu vârste foarte mici, preferati în mod evident copiilor prescolari si în special celor de vârsta scolara.

- **Activitati de prevenire a abandonului**

Activitatile în acest domeniu sunt mai degraba sporadice si lipsite de eficacitate. Lipsa unor retele extinse de specialisti (i.e. asistenti sociali, psihologi sau sociologi) în cadrul SPSPDC-urilor are ca efect incapacitatea structurala de creare, sustinere si dezvoltare a unor astfel de activitati.

În majoritatea judetelor exista cel putin un centru de consiliere, majoritatea acestora fiind însa organizate si finantate de catre sectorul nonprofit, cu sau fara implicarea structurilor publice. Numarul lor redus are drept consecinta directa lipsa de eficacitate a acestora în prevenirea în masa a abandonului.

O tendinta observabila la nivelul SPSPDC-urilor la nivel judetean este organizarea unor asa-numite "centre mama-copil". Aceste centre, înfiintate fie în cadrul centrelor de plasament, fie în cadrul sectiilor de maternitate ale spitalelor, ofera acoperis, hrana, asistenta medicala si consiliere cuplurilor mama-copil, în cazurile acelor mame (în special al mamelor tinere) cu risc crescut de abandon. Serviciile oferite unui cuplu mama-copil se pot întinde pe durata a sase luni, în decursul carora se încearca convingerea mamei, a familiei acesteia, a tatalui sau a altor rude de a-si asuma, într-o forma sau alta, cresterea copilului, dând în acelasi timp

si posibilitatea mamei de a-si întari legatura cu copilul si de a dezvolta un atasament afectiv fata de acesta. Aceste centre, datorita costurilor enorme pe care le presupun, nu pot gazdui mai mult de 8 cupluri mama-copil (în medie) concomitent (adesea numarul acestora fiind si mai mic). Solutia centrelor de acest tip a fost îmbratisata cu acelasi entuziasm ca si crearea retelelor de asistenti maternali, în mare parte datorita finantarii extrabugetare a acestora. Costurile legate de sustinerea acestor centre sunt foarte ridicate, reprezentând mai degraba solutii ineficiente de prevenire a abandonului. Însasi eficacitatea lor poate fi pusa sub semnul întrebarii, atât timp cât monitorizarea ulterioara externarii mamei este mai degraba o practica inexistenta în momentul de fata. Putine astfel de centre sau SPSPDC-uri îsi pun problema evaluarii acestei activitati, si mai putine chiar adopta strategii de evaluare a acestora.

În unele judete au fost organizate unele centre de zi pentru supravegherea si consilierea copiilor proveniti din familii cu risc crescut de abandon. Astfel de centre însa sunt si mai putine, iar finantarea lor se realizeaza aproape exclusiv din surse extrabugetare.

- **Copiii strazii**

Unele SPSPDC încearca sa se adreseze, prin activitatile pe care le organizeaza, si acestui segment care, chiar daca nu foarte numeros, este adesea lipsit de orice forma de protectie sociala sistematica. Initiativele în acest sens la nivelul serviciilor publice specializate sunt mai degraba rare si sporadice. Exista totusi si unele judete care sunt interesate în abordarea acestei problematici. Judetul Timis, de exemplu, întreprinde în acest sens doua tipuri de activitati: pe de-o parte, constituirea si dezvoltarea unor centre de resurse pentru acesti copii, în vederea oferirii unui spatiu de exprimare, informare, manifestare, dar si a consilierii profesionale, pe de alta parte, formarea unor asistenti sociali cu abilitati speciale (specialistii straini denumesc aceasta categorie a asistentilor sociali "asistenti sociali stradali") de a lucra cu acesti copii direct "în strada", având ca efect posibilitatea monitorizarii acestora, dar si a acordarii unui ajutor direct.

Multe din centrele de zi organizate de catre ONG-uri si adresate copiilor strazii s-au dovedit, în ultimii ani, mai degraba ineficiente, oferind solutii iluzorii mai degraba decât solutii efective la problemele acestor copii. Programele destinate acestui segment trebuie sa poata oferi problemei o solutie sustenabila, pe termen lung.

Alte activitati, în special în domeniul abuzului copilului sau al delincventei juvenile, sunt mai degraba sporadice si rare.

- **Concluzii generale**

Preventia abandonului, ca si dezinstitutionalizarea par a fi mai eficace în ultimii trei ani, datorita centralizarii preocuparilor în acest domeniu la nivelul unei singure institutii specializate, la nivel judetean. Totusi activitatile întreprinse în acest sens sunt mai degraba ineficiente si foarte costisitoare, nesistematice si, ca urmare, prea putin eficace. Majoritatea acestor solutii au fost adoptate datorita "modernitatii lor" si datorita facilitatilor financiare create de catre sectorul nonprofit.

O consecinta mai degraba neintentionala a descentralizarii financiare a sistemului de protectie a copilului în dificultate este accentuarea diferentelor între judetele

sarace si cele mai înstarite. Fiecare judet încearca sa "scape" de copiii ce nu provin de pe teritoriul lor, astfel încât judetele cu ratele cele mai ridicate de saracie si fertilitate mare, deci cu o pondere a abandonului mai mare, sunt puse în fata situatiei de a rezolva, din bugetele judetelor (mai sarace), problema unui numar foarte mare de copii abandonati sau a unui numar mare de familii cu risc crescut de abandon. Implicarea financiara a sectorului nonprofit a fost, într-o prima faza, o buna modalitate de compensare a acestor diferente crescânde între judetele cu bani mai multi si probleme mai mici si judetele sarace si cu probleme mari.

B. Evaluarea potentialului financiar si a evolutiei cheltuielilor în domeniul protectiei copilului în dificultate

Centralizarea protectiei sociale în acest domeniu la un nivel intermediar – i.e. cel judetean – pare sa fi crescut eficacitatea acesteia, dar rezultatele activitatilor sunt înca "sarace". Acest fapt poate fi explicat, în parte, prin criza financiara a sistemului de protectie în 1999[1].

Tabelul 12 – **Cheltuielile consiliilor judetene cu protectia copilului în dificultate** ***- mii lei -***

	1998	1999		1998/99
	Lei curenti	Lei curenti	Lei constanti 1998	Rata cresterii procentuale
Cheltuieli cu protectia copilului la nivelul consiliilor judetene	625.194	654.917	423.648	-32,2
Venituri totale ale consiliilor judetene	5.678.000	7.310.000	4.728.637	-16,7

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Tabelul 13 – **Distributia ratei cresterii procentuale a cheltuielilor pentru protectia sociala a copilului în dificultate pentru toate consiliile judetene - 1998/1999**

	Schimbare procentuala 1999 fata de 1998											
	<-50	-41 - -50	-31 - -40	-21 - -30	-11 - -20	<0 - -10	0 - 10	11 - 20	21 - 30	31 - 40	41 - 50	>50
Numar de consilii judetene	9	8	5	6	6	4	1	1	—	—	1	—
Procentul consiliilor judetene	22	20	12	15	15	10	2	2	—	—	2	—

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Datele arata ca totalul cheltuielilor judetene pentru protectia copilului în 1999 a cunoscut o rata de scadere de 32,2% comparativ cu 1998. Este, de asemenea, semnificativ faptul ca, din 41 de judete, 38 au experimentat o crestere negativa a cheltuielilor în acest domeniu, în timp ce peste jumatate dintre judete au cunoscut

[1] *Pentru detalii asupra finantarii protectiei sociale a copilului, vezi raportul Urban Institute Washington pentru USAID – martie 2000.*

o scadere mai mare de 30%. Numai 3 judete din 41 si-au crescut efortul financiar în acest domeniu, în termeni reali. Aceste judete au fost Constanta (cu 48%!), Prahova (cu 14%) si Dâmbovita (cu 3%).

Unele analize statistice arata ca nivelul cheltuielilor cu protectia copilului în dificultate în 1998, respectiv 1999, au determinari diferite. În 1998, nivelul acestora a fost determinat în principal de trei factori: numarul centrelor de plasament în judet, capacitatea medie a acestor centre si veniturile totale ale consiliilor judetene[1]. Relatia între nivelul cheltuielilor cu protectia copilului si veniturile totale nu este însa una lineara, ci logaritmica, ceea ce înseamna ca nivelul acestor cheltuieli a crescut o data cu veniturile consiliilor judetene, dar mai putin în cazul veniturilor judetene mari. În 1999, nivelul cheltuielilor cu protectia copilului la nivelul judetelor este explicat mai degraba de veniturile consiliului judetean[2] decât de alti factori asociati infrastructurii sistemului de protectie a copilului în dificultate. Numarul centrelor de plasament, capacitatea lor medie sau numarul efectiv de copii aflati în institutii nu aduc un surplus semnificativ în explicarea nivelului cheltuielilor cu protectia copilului. Nici nivelul acestor cheltuieli în anul 1998 nu determina sau influenteaza în mod semnificativ nivelul acestora în 1999.

Rata cresterii procentuale a cheltuielilor cu protectia sociala a copilului în 1999 fata de 1998 poate fi explicata în principal[3] prin doi factori: nivelul cheltuielilor în 1998 si cresterea procentuala a veniturilor totale judetene în 1999 fata de 1998.

Pe scurt, în 1999, finantarea protectiei sociale a copilului în dificultate nu a tinut seama de nivelul acesteia în anul precedent sau de nevoile de baza ale institutiilor sau numarul copiilor institutionalizati. Nivelul finantarii a fost mai degraba dependent de veniturile totale ale consiliilor judetene, care, în medie, au scazut în termeni reali în 1999. Unele rapoarte (e.g., Raportul PHARE ad hoc asupra situatiei protectiei sociale a copilului în România, având ca autor Consortiumul Omas, no. A/RO/SOC/99003, 1999) considera ca scaderea cheltuielilor cu protectia sociala a copilului în 1999 se datoreaza impactului negativ al Legii privind finantele publice locale (1998) asupra veniturilor consiliilor judetene.

Tabelul 14 – **Cheltuieli ale statului si ale administratiilor locale pentru protectia copilului în dificultate ca procent din PIB - % -**

Cheltuieli cu serviciile de protectie a copiilor	1996	1997	1998	1999	1998/1999
Total	0,16	0,15	0,22	0,16	(26,2)
Stat	0,14	0,02	0,04	0,02	(30,5)
Local	0,02	0,13	0,19	0,14	(25,5)

***Sursa**: Raportul Urban Institute Washington pentru USAID privind analiza finantarii la nivel local a serviciilor de protectie a copilului, martie 2000.*

[1] *Aceste trei variabile explica 76% din variabilitatea totala a cheltuielilor judetene pentru protectia copilului în dificultate.*

[2] *Aceasta variabila da seama de 41% din variabilitatea cheltuielilor judetene cu protectia copilului în dificultate.*

[3] *Cele doua variabile determina 75% din variabilitatea ratei de crestere a cheltuielilor pentru protectia copilului la nivel de judet.*

Tabelul 14 ofera o imagine de ansamblu asupra cheltuielilor totale cu protectia sociala a copilului în dificultate în ultimii patru ani, incluzând aici si protectia copiilor cu handicap, institutionalizati sau nu.

Datele arata ca totalul cheltuielilor cu protectia copilului a scazut în 1999 ca procent din PIB la nivelul acestora în 1997, i.e. ultimul an înainte de descentralizarea financiara si reorganizarea sistemului de protectie a copilului. Cheltuielile, ca procent din PIB, au scazut în 1999 atât la nivel local, cât si ca total, cu o rata de aproape 25% comparativ cu anul precedent.

Ce putem spune în legatura cu finantarea protectiei sociale a copilului în dificultate în anul 2000?

Desi anul 2000 s-a încheiat, aceasta sectiune se bazeaza integral pe argumente de tip "probabilist", si nu pe date reale în legatura cu situatia finantarii sistemului în anul 2000.

În ciuda faptului ca aranjamentele de finantare a protectiei copilului au fost modificate prin multiplicarea surselor de finantare, perspectivele pentru anul 2000 în acest domeniu sunt descurajante. În primul rând, datorita faptului ca bugetele consiliilor judetene nu vor reprezenta singura sursa de finantare a protectiei copilului, se poate întâmpla – asa cum sugereaza experientele trecute – ca acestea sa reduca nivelul propriilor cheltuieli în acest domeniu, chiar mai mult decât s-a întâmplat în 1999, bazându-se pe celelalte surse de finantare. Acest fapt ar conduce în final la un nivel de finantare comparabil cu cel al anului precedent. Situatia devine si mai problematica daca luam în considerare care este cea de-a doua sursa principala de finantare a sistemului, i.e. bugetele consiliilor locale. Consiliile locale au fost obligate sa preia o mare parte a cheltuielilor cu protectia sociala a copilului în dificultate, în baza ideii de responsabilizare a comunitatii locale în raport cu propriile probleme.

Consiliile locale, la rândul lor, au întâmpinat probleme de finantare în 1999, când au fost obligate sa preia integral cheltuielile pentru institutiile de asistenta sociala pentru persoane cu handicap. În 2000, responsabilitatile consiliilor locale în finantarea asistentei sociale au sporit prin introducerea obligativitatii contributiei la întretinerea copiilor institutionalizati, suportarea salariilor asistentilor personali ai persoanelor cu handicap si a cheltuielilor cu protectia sociala a vârstnicilor.

Bazându-ne pe noul cadru legislativ (OU nr. 192/1999, O nr. 54/2000 si HG nr. 457/2000) si pe datele disponibile prezentate în tabelul ce urmeaza, vom încerca sa estimam costurile suplimentare impuse bugetelor locale în 2000. Acesta reprezinta un simplu exercitiu ce poate fi relevant în adresarea problemei finantarii protectiei sociale a copilului în dificultate, în anul 2000.

Pe baza acestor estimari aproximative, dar relativ conservatoare, putem concluziona ca, în cel mai bun caz, cheltuielile bugetelor locale vor creste, datorita acestor noi responsabilitati, cu 5,7% si cele de asistenta sociala de la bugetele locale cu 104,7% în raport cu anul precedent, deci o rata de crestere a cheltuielilor în domeniul asistentei sociale de 51,1%. Acest fapt implica o noua reducere a programelor actuale de asistenta sociala, a ajutorului social.

Tabelul 15

Numar de copii aflati în centre de plasament (1999)	30.854
Numar de copii handicapati în institutii si internate scolare (1998)	6.631
Cheltuiala medie (inclusiv cheltuielile de întretinere a cladirii si cele curente)/ copil în centru de plasament/an (1998, lei curenti)	15.328.000
Cheltuiala medie (inclusiv cheltuielile de întretinere a cladirii si cele curente)/ copil în centru de plasament/an (1998, lei constanti 1999)	23.695.555
Numarul mediu lunar al asistentilor personali pentru copii cu handicap (primul trimestru al anului 1999)	22.344
Numarul mediu lunar al asistentilor personali pentru adultii cu handicap (primul trimestru al anului 1999)	56.724
Salariul mediu anual platit asistentilor personali ai copiilor cu handicap (primul trimestru al anului 1999, lei curenti)	5.564.000
Salariul mediu anual platit asistentilor personali ai adultilor cu handicap (primul trimestru al anului 1999, lei curenti)	5.728.000
Cheltuieli totale ale consiliilor locale (1999, milioane lei curenti)	11.859.000
Cheltuielile totale cu asistenta sociala a consiliilor locale (1999, milioane lei curenti)	641.269
Estimari	
Cheltuielile aditionale estimate ale consiliilor locale (fara a include protectia sociala a vârstnicilor) (în milioane lei 1999)	671.294
a) contributia pentru copiii aflati în institutii (calculata la minimul prevazut de lege, de 25% din cheltuielile medii anuale/copil în institutie)	222.057
b) salariile pentru asistentii personali ai persoanelor cu handicap	449.237
- copii	124.322
- adulti	324.915

***Sursa**: CNS, Ministerul de Finante, SSPH.*

Devine probabil ca, în aceste conditii, schimbarea structurii de finantare a sistemului de protectie sociala a copilului, prin multiplicarea surselor de finantare, sa nu îmbunatateasca nivelul cheltuielilor, esuând într-un proces de negociere fortata între diferitele institutii implicate în finantarea acesteia. Aceasta problema se poate accentua în judetele cele mai sarace, cu bugete locale mai mici si probleme sociale mai grave.

Alte servicii si beneficii de asistenta sociala

În cele ce urmeaza, vom prezenta o lista completa a masurilor si serviciilor de asistenta sociala generale. Aranjamentele prezentate sunt valabile pentru anul 2000. Lista nu include subventii pentru caldura, pâine si alte masuri tranzitorii si nici beneficiile sau serviciile ce cad în responsabilitatea SSPH-ului sau SPSPDC-urilor.

Tabelul 16 – **Servicii si beneficii de asistenta sociala generala (2000)**

Tipul de beneficiu/serviciu	Institutiile responsabile	Sursa de finantare
Institutii de asistenta sociala		
Institutii de asistenta sociala pentru pensionari si vârstnici	MMPS	Bugetul de stat Bugetele locale Contributii ale persoanelor asistate
Centre de primire pentru refugiati	MMPS	Bugetul de stat
Cantine de asistenta sociala	Consiliile locale (primarii)	Bugete locale
Transferuri monetare catre populatie		
Alocatia pentru copii	MMPS	Bugetul de stat Fondul national de solidaritate
Alocatia suplimentara pentru familiile cu doi sau mai multi copii	MMPS	Bugetul de stat Fondul national de solidaritate
Ajutorul social	Consiliile locale (primariile)	Bugetele locale
Indemnizatia de nastere	Consiliile locale (primariile)	Bugetele locale
Ajutoare de urgenta	Consiliile locale MMPS	Bugetele locale Bugetul de stat
Alocatia de solidaritate	MMPS	Fondul national de solidaritate
Indemnizatia acordata sotiilor militarilor în termen	MMPS MAN	Bugetul de stat
Burse sociale pentru elevi	MEN	Bugetul de stat
Subventii		
Transportul public urban pentru elevi, studenti si pensionari	Consiliile locale (primariile)	Bugetele locale
Transport public interurban pentru elevi, studenti si pensionari	MMPS	Bugetul de stat
Credite		
Microcredite pentru persoane sau familii cu venituri mici pentru initierea unei activitati economice aducatoare de venit	MMPS	Fondul national de solidaritate
Constituirea unui fond pentru garantarea creditelor acordate studentilor	MEN	Bugetul de stat
Transferuri catre alte fonduri/institutii		
Contributiile la fondul de asigurari de sanatate pentru beneficiarii de ajutor social, indemnizatie pentru sotiile militarilor în termen	MMPS Casa Nationala de Asigurari de Sanatate	Bugetul de stat
Subventii pentru fundatii private/ ONG-uri ce desfasoara activitati în domeniul asistentei sociale	MMPS Consiliile judetene Consiliile locale	Bugetul de stat Bugetele locale (inclusiv judetene)

Prezentarea acestor programe de asistenta sociala va fi structurata de-a lungul a doua dimensiuni: descrierea celor mai importante beneficii monetare si servicii; analiza asistentei sociale furnizate la nivelul consiliilor locale (i.e. al primariilor).

Descrierea celor mai importante servicii si beneficii monetare de asistenta sociala

- **Servicii si beneficii adresate copilului si familiei**

1. Facilitatile de îngrijire a copiilor prescolari nu sunt foarte numeroase în raport cu cererea, iar calitatea serviciilor acordate este relativ scazuta. Acestea iau doua forme: cresele si gradinitele. Ambele sufera datorita finantarii insuficiente, în special dupa 1990. Cheltuielile pentru acestea sunt suportate în parte de catre Ministerul Sanatatii (pentru crese), în parte de catre Ministerul Educatiei Nationale (gradinitele). Bugetele locale contribuie si ele prin acoperirea cheltuielilor curente legate de întretinerea cladirilor. Începând cu 1999, consiliile locale acopera toate cheltuielile, cu exceptia salariilor personalului angajat.

   Cresele sufera cel mai puternic de subfinantare si serviciile acordate de acestea s-au degradat rapid, în special dupa 1997, când concediul parental de îngrijire a copilului s-a extins la doi ani. Numarul acestor unitati, precum si locurile disponibile în cadrul acestora s-au diminuat permanent în ultimii ani, ajungând în 1997 la 50% din numarul acestora în 1992.

   Majoritatea gradinitelor, datorita bugetului limitat, ofera programe de supraveghere scurte, de patru ore. Continua însa sa existe gradinite cu program prelungit si chiar cu program saptamânal, pentru care parintii trebuie sa suporte financiar doar alocatia zilnica de hrana. Majoritatea gradinitelor accepta contributii informale din partea parintilor, pentru a creste bugetul destinat achizitionarii de materiale educative si jucarii.

   Chiar si în aceste conditii, gradul de înrolare a populatiei prescolare în astfel de facilitati a crescut începând cu 1992, de la 50,3% la 67% în 1997.

   Facilitatile private de îngrijire si supraveghere a copiilor prescolari nu reprezinta o alternativa viabila pentru moment, costurile pentru acestea depasind, în mai toate cazurile, costurile angajarii unei "femei la domiciliu". Numarul gradinitelor private este înca foarte scazut, iar costurile foarte ridicate. Astfel de facilitati private au aparut numai în orasele mari, iar cererea pentru acestea este redusa, datorita costurilor ridicate.

   Îngrijirea si supravegherea copiilor prescolari în România se bazeaza înca în mare masura pe familie, retele de cunostinte si prieteni, rude – institutia bunicilor fiind înca puternic prezenta.

   Aceste servicii nu sunt incluse în cheltuielile de asistenta sociala, dar se regasesc în cheltuielile MS si MEN.

2. **Alocatia pentru copii** reprezinta unul dintre cele doua beneficii noncontributorii categorial-universaliste disponibile. Alocatia pentru copii era acordata înca înainte de 1989, dar numai acelor copii ai caror parinti erau angajati în sectorul de stat (excluzând deci majoritatea agricultorilor si deci a gospodariilor rurale).

În plus, aceasta se acorda diferentiat, în functie de nivelul veniturilor parintilor. În 1993 (prin Legea nr. 61/1993), alocatia de stat a devenit un beneficiu universalist, un drept al oricarui copil, iar nivelul acesteia a devenit constant, nerelationat de venitul parintilor. Copiii cu handicap beneficiaza de o alocatie dubla, suportata partial din fondul special de solidaritate sociala. Alocatia de stat pentru copii se suporta din bugetul de stat.

Impactul alocatiei este însa puternic limitat, datorita deprecierii constante a nivelului acesteia, în termeni reali. În 1997, valoarea acesteia a crescut de patru ori, erodându-se în urmatorii ani constant, datorita lipsei de interes politic în indexarea acesteia.

Tabelul 17 – **Dinamica valorii reale a alocatiei pentru copii în comparatie cu 1990** *- % -*

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
100,0	34,5	23,2	15,8	19,9	23,7	20,9	33,3	30,8	19,9

***Sursa**: MMPS.*

În 1997, respectiv 1998, nivelul alocatiei pentru copii a reprezentat aproximativ 20% din salariul minim pe economie. În 2000, salariul minim s-a dublat, în timp ce alocatia pentru copii a ramas la acelasi nivel, ajungând, în acest an, sa reprezinte aproximativ 10% din valoarea salariului minim.

Desi legea prezinta alocatia pentru copii ca un beneficiu universalist, în fapt aceasta a fost conditionata, în cazul copiilor de vârsta scolara, de participarea scolara. În 1997, când a fost introdusa si alocatia suplimentara pentru familiile cu mai multi copii, conditionata si aceasta de participarea scolara a copiilor, motivatia parintilor de a încuraja participarea scolara ar fi trebuit sa creasca. În 1997 si 1998 se poate observa o crestere a ratei de participare scolara la nivelul gimnazial, în timp ce rata participarii la nivelul claselor I-IV a ramas constanta.

Tabelul 18 – **Dinamica valorii reale a alocatiei suplimentare pentru familii cu mai multi copii** *- % -*

1997	1998	1999
100	71	57,4

***Sursa**: Ministerul Muncii si Protectiei Sociale.*

3. Cel de-al doilea beneficiu categorial major a fost introdus în 1997 si se adreseaza familiilor cu doi sau mai multi copii: **alocatia suplimentara pentru familiile cu copii**. Nivelul acestui beneficiu este dependent de numarul copiilor în familie. Pentru fiecare copil în plus – i.e. cel de-al doilea, respectiv al treilea – alocatia suplimentara reprezinta aproximativ 80% din valoarea alocatiei pentru copii. Pentru mai mult de trei copii nivelul acesteia creste la aproximativ 2,5 ori nivelul alocatiei pentru al doilea, respectiv al treilea copil. Valoarea reala a beneficiului a scazut dupa 1997 datorita neindexarii acestuia cu inflatia.

Familiile mai beneficiaza de:

- **concediu maternal** platit de maximum 126 de zile. Nivelul beneficiului variaza între 50% si 85% din salariul tatalui, în functie de numarul de ani de contributie la sistemul de asigurari sociale de stat (fiind un beneficiu asiguratoriu); concediul paternal se reduce la un maximum de 15 zile;
- **concediu parental platit de crestere a copilului pâna la vârsta de doi ani,** cu un nivel de 85% din salariul parintelui; se acorda unuia dintre parinti, la cerere;
- **deducere a venitului impozabil,** dupa cum urmeaza: 35% din deducerea personala de baza (care în ianuarie 2000 era de 800.000 lei, i.e. de 1,4 ori mai mare decât salariul minim la acea data) pentru primii doi copii si 20% pentru fiecare copil în plus, începând cu cel de-al treilea.

- **Beneficii unice sau ocazionale**

4. **Ajutorul de urgenta** reprezinta un beneficiu unic acordat în situatii deosebite, ca de exemplu, dezastre sau calamitati naturale, accidente, moarte etc. Beneficiile sunt acordate fie de la bugetul de stat, fie de la bugetele locale, în functie de gradul de extensie a problemei. Beneficiul nu reprezinta o suma fixa, nivelul acestuia depinzând atât de tipul si gravitatea problemei, cât si de capacitatea de plata a bugetului.

   Este un beneficiu unic si se acorda la cerere, în urma efectuarii unei anchete sociale care sa stabileasca veridicitatea si gravitatea problemei. În cazul în care acest beneficiu se acorda la nivel local, deci din bugetele locale, primarul este cel care decide în final asupra acordarii sau neacordarii acestuia.
5. **Indemnizatia de nastere** s-a acordat si înainte de 1995, dar acest beneficiu se acorda din bugetul de stat si începând cu cel de-al treilea copil. În 1995, conditiile de acordare si sursa de finantare a acestui beneficiu se modifica: acesta se plateste, la cerere, de la bugetele locale si se acorda începând cu nasterea celui de-al doilea copil. Reprezinta o suma fixa, acordata ca ajutor în situatia nasterii unui copil. În 1999, nivelul indemnizatiei de nastere era aproximativ egal cu cel al salariului minim pe economie.
6. **Ajutorul pentru sotiile militarilor în termen**. Ajutorul este acordat acelor sotii de militari în termen care îndeplinesc urmatoarele conditii: sunt fie însarcinate, fie au în întretinere un copil cu vârsta mai mica de sapte ani sau handicapat. Beneficiul nu este numai foarte restrictiv, dar si foarte scazut ca nivel. În 1995, atunci când a fost adoptat, valoarea sa reprezenta 10% din indemnizatia de nastere. Este acordat lunar, pe perioada în care sotul efectueaza stagiul militar obligatoriu.

- **Asistenta sociala bazata pe testarea mijloacelor**

7. **Ajutorul social** este gândit sa acopere acel segment de familii ce "cad", în termeni monetari, sub un prag fixat, considerat a reprezenta un minim de

subzistenta. Pragul nu reprezinta un prag de saracie, ci este produsul între posibilitatile de plata ale bugetului si analiza segmentului celui mai sarac.

Semnificatia pragului. În 1995, când beneficiul a fost adoptat, pragul stabilit pentru o familie de o persoana reprezenta 92,3% din pragul de saracie calculat de Banca Mondiala, ca 50% din media cheltuielilor per capita a populatiei în anul precedent si echivalentul a 3,3 dolari/zi (vezi Raportul Bancii Mondiale asupra saraciei în România, 1996). În 1994, 21,5% din populatie se afla sub pragul fixat de Banca Mondiala. Ca o consecinta, ajutorul social ar fi trebuit sa acopere în jur de 18% din populatie. Estimarile MMPS-ului se limitau însa la 10% din populatie.

Eligibilitate. Beneficiul se acorda la cerere, în baza unei anchete sociale realizate de catre personalul primariilor. Ancheta sociala are ca scop evaluarea capacitatilor nonmonetare ale familiei, ca de exemplu, proprietati, terenuri, respectiv pamânt, obiecte de lux sau folosinta îndelungata. Consiliul local decide asupra categoriilor de bunuri luate în considerare, precum si asupra modului de convertire a acestora în termeni monetari. Unele primarii nu iau în considerare nici un bun în afara pamântului si a animalelor domestice din gospodarie (în mediul rural). Alte primarii impun însa chiar unele criterii suplimentare de testare a eligibilitatii, nestipulate în lege, pentru a se încadra în limitele bugetului existent. Primarul este cel care ia decizia finala privind eligibilitatea, dar si nivelul beneficiului.

Finantarea beneficiului. În primele sase luni de la adoptarea legii, beneficiul se platea de la bugetul de stat. Primariile estimau necesarul de fonduri si MMPS transfera aceste fonduri bugetelor locale. Ca o consecinta, costurile destinate acestui program social au crescut mai mult decât se prevazuse. Primarii au folosit acest program pentru a-si creste capitalul electoral în cadrul alegerilor locale din 1996.

Consecinte ale descentralizarii financiare a beneficiului. Dupa sase luni, începând cu ianuarie 1996, ajutorul social a trecut, din punct de vedere financiar, în responsabilitatea consiliilor locale. Ca urmare, în 1996, numarul beneficiarilor a început sa scada. În martie 1997, dupa aproximativ un an de finantare locala a beneficiului, numarul familiilor beneficiare reprezenta aproximativ 37% din numarul acestora în decembrie 1995. Desi numarul solicitantilor a crescut, numarul cererilor aprobate a scazut. La sfârsitul anului 1998, numarul beneficiarilor ajunsese la 22% din numarul acestora în 1995.

Tabelul 19 – **Numarul familiilor beneficiare de ajutor social la sfârsitul anului, comparativ cu decembrie 1995** ***- % -***

1996	1997	1998
49	26	22

***Sursa**: MMPS.*

Tabelul 20 – **Dinamica cheltuielilor reale cu ajutorul social (1995=100%)** ***- % -***

1996	1997	1998
144,2	47,6	30

***Sursa**: MMPS.*

Cheltuielile cu ajutorul social au scazut în termeni reali începând cu 1996. În 1998, acestea reprezentau, în termeni reali, doar 30% din cheltuielile efectuate în 1995 pentru doar sase luni.

Strategii de adaptare ale primariilor. În 1999, în unele judete, nu mai mult de 5% dintre primarii acordau acest beneficiu. Majoritatea primariilor, în special cele din mediul rural, au încetat sa mai efectueze plati. Cele care înca mai acordau beneficiul si-au limitat populatia beneficiara doar la anumite segmente, ca de exemplu, vârstnicii si bolnavii cronici, fara a mai accepta noi aplicatii. Chiar si pentru cei care mai beneficiau de ajutorul social, întârzierile în plata acestuia (adesea platile se efectueaza o data la 3-4 luni) au dus la scaderea eficacitatii acestui program social.

Sistemul a fost practic "omorât" de criza financiara din 1999 si de cresterea permanenta a numarului si amplorii obligatiilor financiare ale primariilor în domeniul protectiei sociale.

8. Datorita problemelor cu care s-a confruntat sistemul de ajutor social în ultimii ani, în 2000 a fost introdus un nou sistem de asistenta sociala bazata pe testarea mijloacelor: **alocatia de solidaritate**. Beneficiul se adreseaza familiilor cu venituri per capita mai mici decât 50% din salariul minim pe economie. A fost gândit sa acopere, pe de-o parte, beneficiarii de ajutor social (pragul ajutorului social fiind mai mic decât noul prag) si, pe de alta parte, familiile eligibile pentru ajutor social, dar care nu beneficiaza de acesta datorita problemelor financiare ale consiliilor locale. Beneficiul reprezinta diferenta între venitul familiei si pragul considerat ca 50% din salariul minim pe economie pe membru de familie.

Alocatia de solidaritate este finantata dintr-un fond social special înfiintat în acest scop si constituit pe baza taxelor impuse jocurilor de noroc si tip loterie: fondul national de solidaritate. Beneficiul este acordat la cerere de catre Directiile Judetene ale MMPS-ului.

Nu este foarte clar înca cum functioneaza efectiv sistemul, atât timp cât cererile pentru acest beneficiu trebuie depuse în resedinta judetului, ceea ce creste semnificativ costurile de aplicare pentru beneficiarii din alte localitati din judet, în special din mediul rural. O consecinta a adoptarii acestui sistem este însa evidenta: primariile nu vor mai fi deloc dispuse sa plateasca ajutorul social, cât timp exista un beneficiu, centralizat din punct de vedere financiar, care sa înlocuiasca ajutorul social. Noul sistem ridica însa o serie de probleme organizatorice ce îl fac sa fie, în momentul de fata, mai mult o solutie de principiu decât *de facto*.

- **Servicii de asistenta sociala pentru persoane neinstitutionalizate**

9. Serviciile de asistenta sociala sunt relativ putine, iar gradul lor de acoperire relativ scazut. Pâna în anul 2000, când a fost adoptata o lege de asistenta sociala a persoanelor vârstnice, singurul serviciu de asistenta sociala furnizat la nivel local era **cantina de ajutor social**.

   Nu toate primariile beneficiaza de existenta unei cantine; ca o regula generala, nici o municipalitate din mediul rural nu organizeaza acest tip de serviciu. Numarul cantinelor de ajutor social este relativ scazut, fiind, în 1997, de 124, ceea ce înseamna o medie de 3 cantine/judet. În 1997, numarul mediu al beneficiarilor de cantina de ajutor social a fost de 28 de mii de persoane, reprezentând 1,2% din totalul populatiei.

   Desi primariile au dreptul sa organizeze sau sa subcontracteze acest tip de serviciu de asistenta sociala, cu foarte putine exceptii, nici o primarie nu a avut o astfel de initiativa. Toate cantinele existente au fost "mostenite" de la stat; pâna în 1992 ele erau organizate si finantate de catre MMPS, de la bugetul de stat. În 1992 au fost transferate, integral, în responsabilitatea primariilor în care se aflau.

   Criteriile de eligibilitate sunt stipulate prin lege. Beneficiarii pot fi fie copii sub 18 ani proveniti din familii sarace, fie persoane fara venituri sau cu venituri mai mici decât pragul de eligibilitate pentru ajutor social. Pâna în 1997 pragul de eligibilitate stabilit era de 30% din salariul minim pe economie. Pentru cei cu venituri peste acest prag se impune o contributie de 30% din venitul lor, dar nu mai mare decât nivelul cheltuielilor presupuse de acest serviciu.

   Primariile care ofera acest tip de serviciu încearca sa compenseze prin acesta neacordarea ajutorului social, oferind servicii în "natura" acelor segmente ce reprezinta grupul tinta pentru ajutorul social.

10. Recent, în 2000, a fost adoptata o noua lege în domeniul asistentei sociale: aceasta se refera la **asistenta sociala a persoanelor vârstnice**. Legea stipuleaza dreptul persoanelor vârstnice, precum si obligatia primariilor de a sustine financiar ajutorul gospodaresc al vârstnicilor ce locuiesc singuri. Legea nu a fost implementata înca.

- **Subventii si credite**

11. Un alt program adoptat relativ recent se refera la acordarea unor **microcredite persoanelor sau familiilor cu venituri scazute**, în vederea initierii unei afaceri sau întreprinderii unei activitati economice pe cont propriu, aducatoare de venit. Eligibilitatea este data, pe de-o parte, de veniturile reduse ale familiei, respectiv ale persoanei, si, pe de alta parte, de fezabilitatea planului de afaceri întocmit si prezentat de catre solicitant. Creditele sunt rambursabile, dar sunt scutite de dobânda. Perioada de rambursare, initial de cinci ani, s-a limitat în prezent la trei ani. Acestea se acorda din fondul national de solidaritate. Nivelul maxim al unui microcredit a fost stabilit la 10 mii de euro. Pâna în prezent nu exista o informatie sintetica asupra numarului de beneficiari si a sumelor destinate acoperirii acestor credite.

12. Recent, a luat nastere un **fond de garantare a creditelor pentru studenti**, în vederea încurajarii acordarii de credite studentilor pe piata bancara. Acesta se afla însa într-o faza incipienta.
13. **Subventiile acordate ONG-urilor si fundatiilor private ce desfasoara activitati de asistenta sociala.** Acestea se acorda, la cerere, începând cu 1998, fie de la bugetele locale, fie de la bugetul de stat, în functie de gradul de acoperire a activitatilor organizate.

- **Cheltuielile cu asistenta sociala**

Cheltuielile pentru asistenta sociala generala au fost suportate, pâna în 2000 (cu exceptia celor destinate persoanelor cu handicap), de la bugetul de stat si bugetele locale. În 2000 a intrat în vigoare noul sistem de acordare a alocatiei de solidaritate, bazat pe testarea mijloacelor si sistemul de microcredite, ce sunt finantate din fondul national de solidaritate.

Cheltuielile cu asistenta sociala (incluzând aici si protectia sociala a copilului în dificultate si a persoanelor cu handicap) efectuate de la bugetul de stat si din bugetele locale au reprezentat în 1999 2,1% din PIB, comparativ cu 1,91% în 1996. Desi unele programe au fost transferate în responsabilitatea financiara a consiliilor locale începând cu 1996 (e.g., ajutorul social), iar unele cheltuieli legate de institutiile de asistenta sociala au trecut, partial sau integral, în responsabilitatea financiara a nivelurilor locale începând cu 1999, ponderea cheltuielilor efectuate de la bugetul de stat continua sa fie foarte ridicata: cheltuielile bugetului de stat cu asistenta sociala reprezentau, în 1999, 84% din totalul cheltuielilor cu asistenta sociala.

Alocatia de stat pentru copii si alocatia suplimentara pentru familiile cu mai multi copii au reprezentat, de-a lungul ultimilor trei ani (1997-2000), între 50% si 70% din totalul cheltuielilor cu asistenta sociala de la bugetul de stat si aproape 99% din totalul cheltuielilor destinate beneficiilor monetare de asistenta sociala ale bugetului de stat.

Tinând seama de toate sursele publice de finantare, fara a include însa costurile administrative asociate acestor programe sociale, asistenta sociala (inclusiv a copilului în dificultate si a persoanelor cu handicap) a reprezentat, în 1997, 2,18% din PIB. Cheltuielile publice pentru educatie si sanatate s-au ridicat, în acelasi an, la 5,3% din PIB, în timp ce cheltuielile destinate beneficiilor si programelor de asigurari sociale de stat au avut o contributie de înca 6,1% din PIB. Nivelul întregii protectii sociale în 1997 a fost, pe ansamblu, de 13,5% din PIB. Aceasta pondere este foarte scazuta chiar si în comparatie cu regimurile de tip liberal.

Primaria ca furnizor de servicii si beneficii de asistenta sociala

Situatia consiliilor locale, respectiv a administratiilor locale, precum si a capacitatii financiare a acestora este deosebit de semnificativa pentru soarta asistentei sociale, datorita transferului în responsabilitatea acestora a multora dintre beneficiile si serviciile de asistenta sociala în decursul ultimilor patru-cinci ani.

În România, descentralizarea financiara a administratiei publice locale a început în 1998, o data cu adoptarea Legii privind finantele publice locale. Pâna în 1998 bugetele locale erau dependente, în cea mai mare parte, de transferurile financiare interguvernamentale (Conway et al., 2000). Începând cu 1998, bugetelor locale li se acorda autonomie în colectarea fondurilor proprii. Taxele si impozitele generale se distribuie diferitelor niveluri administrative, dupa cum urmeaza: 50% catre bugetul de stat, 15% catre bugetele proprii ale consiliilor judetene, respectiv 35% catre bugetele consiliilor locale. Alte surse de venit le constituie taxele si impozitele locale (directionate integral catre bugetele locale) si transferurile interguvernamentale (catre consiliile locale), sub forma sumelor de echilibrare.

În 1998 (înainte de adoptarea legii finantelor publice locale), transferurile de la bugetul de stat catre bugetele locale reprezentau în medie 75% din veniturile bugetelor locale. Majoritatea acestor transferuri aveau destinatie speciala. În 1999, transferurile de la bugetul de stat au scazut ca pondere, ajungând la numai 17% în medie din totalul veniturilor la bugetele locale, în timp ce taxele si impozitele generale reprezentau 40% din veniturile bugetelor locale. Cresterea autonomiei în colectarea si impunerea unor taxe si impozite locale a dus la cresterea ponderii acestora în totalul veniturilor bugetelor locale (reprezentând, în 1999, 30% în medie din veniturile acestora).

Comparativ cu 1996, veniturile bugetelor locale au scazut în 1999 în termeni reali la 77%, crescând însa, chiar daca nesemnificativ, în comparatie cu 1998.

O prima problema legata de colectarea veniturilor proprii de catre administratiile locale, în afara lipsei surselor de venit (în unele zone si în special în mediul rural[1]), este problema personalului, e.g., lipsa fortei de munca angajate. Lipsa unui personal calificat si specializat în colectarea impozitelor si taxelor a facut necesara angajarea suplimentara a unui astfel de personal. Pentru multe primarii, acest lucru a reprezentat un efort financiar deosebit[2].

Dar aceasta este doar o parte a povestii. Cealalta parte se refera la cheltuieli. Pâna în 1998, datorita preponderentei transferurilor de la bugetul de stat, cheltuielile realizate de catre administratiile locale erau stipulate în cadrul Legii anuale a bugetului de stat. Legea finantelor publice locale schimba, în principiu, acest aranjament, stipulând o serie de obligatii financiare ale consiliilor locale. Problemele însa încep sa apara atunci când legea bugetului de stat continua sa modifice aceasta lista anual. În termenii lui Milton Friedman, primariile sunt libere sa piarda, dar nu si sa aleaga.

Este exact ceea ce s-a întâmplat în 1999; acelasi lucru este valabil si pentru anul 2000. O serie de responsabilitati financiare au fost transferate, prin intermediul unei anexe a Legii bugetului de stat, catre nivelul local. Aceasta procedura are doua consecinte importante:

---

[1] *În România exista în prezent 2.953 de primarii, deci de bugete locale, din care 2.685 în mediul rural.*

[2] *Acest fapt devine evident daca luam în considerare numarul mic de angajati ai primariilor în special în mediul rural; unele primarii în rural ajung la nu mai mult de trei angajati, dintre care unul este secretarul primariei si cel de-al doilea contabilul. În zonele mai sarace din Moldova se pot gasi chiar si primarii cu doi angajati permanenti.*

1. În primul rând, primariile sunt incapabile, structural, sa asimileze anual unele obligatii ce tin de organizarea serviciilor si programelor de asistenta sociala. Ele nu au capacitatea institutionala, datorita numarului relativ redus de personal, de a reglementa si coordona implementarea acestora.
2. În al doilea rând, primariile sunt puse în imposibilitatea de a întreprinde cel mai elementar si rudimentar proces de planificare bugetara, cât timp bugetul de stat anual este aprobat dupa începerea anului bugetar (legea bugetului de stat este de obicei adoptata în luna martie a fiecarui an). Legea bugetului de stat schimba dramatic configuratia obligatiilor financiare ale bugetelor locale pentru anul în curs. Ca urmare, planificarea bugetara reprezinta mai degraba, la ora actuala, un mit, o formalitate ceremoniala, decât un instrument eficient de interventie sociala.

Datele arata ca, desi veniturile au ramas la aproximativ acelasi nivel în termeni reali, comparativ cu anul precedent, în 1999 nivelul cheltuielilor a crescut putin în termeni reali. Cheltuielile cu asistenta sociala însa au scazut, în termeni reali, comparativ cu anul precedent, desi responsabilitatile financiare au crescut. Cheltuielile bugetelor locale cu asistenta sociala au reprezentat, în 1999, în medie 8% din totalul cheltuielilor, cu 6% mai putin decât cheltuielile asociate sustinerii structurii administrative. Responsabilitatile financiare au sporit în 1999, nu numai în domeniul asistentei sociale, dar si în domeniul educatiei. Ca urmare, se observa o crestere usoara a cheltuielilor cu educatia.

Tabelul 21 – **Dinamica cheltuielilor bugetelor locale în domeniul protectiei sociale (1996=100%)** ***- % -***

	1997	1998	1999
Veniturile totale	83,4	76	77,2
Cheltuielile totale, din care cu:	83,4	76,3	79,5
- structura administrativa	96,2	149,0	161,9
- educatia	70,3	57,9	59,5
- sanatatea	85,7	3,2	2,8
- asistenta sociala	60,7	111,7	100,5

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Tabelul 22 – **Structura cheltuielilor bugetelor locale în domeniul social** ***-% -***

Procent din totalul cheltuielilor	1996	1997	1998	1999
Autoritati executive	6,9	7,9	13,4	14,0
Educatie	11,9	10,0	9,0	8,9
Sanatate	12,4	12,8	0,5	0,4
Asistenta sociala	6,3	4,6	9,3	8,0

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Tabelul 23 – **Responsabilitati financiare ale primariilor în domeniul social**

1998	1999	2000
Educatie		
– Cheltuieli curente ale unitatilor scolare (gradinite si scoli)	– Toate cheltuielile asociate procesului educational, inclusiv cele legate de investitii si cheltuieli capitale, cu exceptia salariilor personalului didactic – Bursele sociale ale elevilor, numarul si nivelul acestora fiind stabilit de catre Inspectoratele Scolare Judetene – Subventionarea transportului urban pentru elevi	– Toate cheltuielile asociate procesului educational, inclusiv cele legate de investitii si cheltuieli capitale, cu exceptia salariilor personalului didactic – Subventionarea transportului urban pentru elevi
Asistenta sociala		
– Cantinele de ajutor social, daca exista	– Cantinele de ajutor social, daca exista	– Cantinele de ajutor social, daca exista
– Cheltuielile curente asociate institutiilor de asistenta sociala, acolo unde exista, cu exceptia celor în domeniul protectiei sociale a copilului în dificultate	– Toate cheltuielile asociate institutiilor de asistenta sociala aflate în responsabilitatea Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap, inclusiv salariile personalului angajat în cadrul acestor institutii	– O parte a cheltuielilor asociate institutiilor de asistenta sociala aflate în responsabilitatea Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap, inclusiv salariile personalului angajat în cadrul acestor institutii (prin conventii semnate cu SSPH si cofinantate si din fondul special de solidaritate sociala)
Beneficii: - ajutorul social - indemnizatia de nastere - ajutoare de urgenta	Beneficii: - ajutorul social - indemnizatia de nastere - ajutoare de urgenta	– Contributie lunara la întretinerea copiilor institutionlizati proveniti de pe teritoriul primariei (de minim 25% din cheltuielile lunare de întretinere a unui copil în institutie/copil provenit din respectiva municipalitate) – Salariile asistentilor personali ai persoanelor cu handicap grav – Salariile asistentilor personali ai persoanelor vârstnice singure – Cheltuieli asociate diferitelor servicii destinate vârstnicilor (ajutor gospodaresc, servicii terapeutice etc.) Beneficii: - ajutorul social - indemnizatia de nastere - ajutoare de urgenta

Tabelul 24 – **Dinamica cheltuielilor cu asistenta sociala, la nivel local, pe tipuri de cheltuieli (1996 = 100%)** - *% -*

	1997	1998	1999
Total asistenta sociala	60,7	111,7	82,4
Cheltuieli cu institutiile de asistenta sociala (inclusiv de la bugetele judetene)	84,3	85,5	60,4
Cheltuieli asociate serviciului public specializat de protectie a drepturilor copilului (exclusiv ale bugetelor judetene)		100,0	67,0
Alocatia de plasament (exclusiv de la bugetele judetene)	46,9	0,0	0,0
Cantinele de asistenta sociala	93,4	110,3	108,6
Beneficii acordate de la bugetele locale ale primariilor:			
– ajutorul social	33,1	20,8	13,2
– indemnizatia de nastere	72,6	72,7	67,9
– alte beneficii, inclusiv ajutoarele de urgenta (si de la bugetele judetene)	182,8	564,9	649,7

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Cheltuielile legate de sanatate au scazut substantial datorita schimbarilor structurale ale sistemului de servicii medicale. Daca până în 1998 primariile suportau cheltuielile de întretinere curente pentru cladirile în care dispensarele locale îsi desfasurau activitatea, dupa 1998 numai în cazuri exceptionale primariile continua sa suporte aceste cheltuieli, acestea intrând în bugetul de practica alocat medicilor de familie.

Asa cum este vizibil din tabelul de mai sus, responsabilitatile primariilor în domeniul asistentei sociale si al educatiei s-au multiplicat în ultimii doi ani. Si alte obligatii au fost transferate la nivel local, precum medicina veterinara si serviciile de pompieri.

Datele ce urmeaza reflecta dinamica cheltuielilor sociale, pe tipuri de programe, la nivelul bugetelor locale. Datele pentru 1999 nu reflecta însa executia bugetara, ci proiectul de buget revazut (în ultimul semestru al anului financiar). Proiectiile tind, în general, sa fie mai "pesimiste", subestimând veniturile si cheltuielile, de aceea datele trebuie interpretate cu prudenta.

Datele arata ca cea mai mare scadere a cheltuielilor se refera la programul de ajutor social. Acesta reprezinta practic singurul program "costisitor", datorita caracterului sau permanent (comparativ cu indemnizatia de nastere si ajutoarele de urgenta, beneficii unice si ocazionale). Ca urmare, a reprezentat si singurul program în cadrul caruia au fost operate reduceri substantiale, în momentul în care au aparut noi obligatii financiare în domeniul asistentei sociale, obligatii adesea inelastice, de tipul sustinerii unor institutii de asistenta sociala. În 1999, cheltuielile cu ajutorul social au reprezentat, în termeni reali, doar 13,2% din nivelul acestora în 1996. În mare parte ajutorul social a fost înlocuit cu ajutoare de urgenta, ocazionale, si cu serviciile cantinelor de asistenta sociala, acolo unde ele exista.

În sectiunea destinata protectiei sociale a copilului în dificultate am estimat, facând cele mai conservatoare asumptii, ca aceste aranjamente vor duce la o crestere a cheltuielilor în domeniul asistentei sociale (pastrând cheltuielile pentru beneficii

constante) în anul 2000 cu 104,7% si o crestere a totalului cheltuielilor bugetelor locale cu 5,7%. O crestere cu 5,7% a cheltuielilor bugetelor locale în termeni reali, fara reducerea altor cheltuieli obligatorii, este relativ mare în raport cu capacitatea bugetelor locale în România.

4. Servicii în domeniul educației

Educatia în România este gratuita pentru aproape toate nivelurile educationale (cu exceptia unor contributii pentru nivelurile prescolare sau internatele scolare). Înainte de 1989, educatia obligatorie includea atât ciclul primar si gimnazial, cât si pe cel liceal sau echivalentul acestuia, însemnând un numar de 12 clase obligatorii. Dupa 1998, obligativitatea a fost limitata la ciclul primar si gimnazial. Începând cu anul scolar 2000/2001, numarul claselor obligatorii a crescut la 9.

Aranjamente institutionale si financiare

- **Aranjamente administrative**

Responsabilitatea organizarii serviciilor educationale este atribuita Ministerului Educatiei Nationale (MEN), respectiv Inspectoratelor Scolare Judetene (ISJ), structuri teritoriale ale MEN (limitate la învatamântul preuniversitar).

Activitatile principale ale ISJ-urilor se refera la controlul specializat al proceselor educationale si la organizarea propriu-zisa a procesului de învatamânt, la formarea si specializarea cadrelor didactice, la acordarea de grade didactice si, în cele din urma, la organizarea în teritoriu a concursurilor nationale ca, de exemplu, a examenelor de bacalaureat si capacitate.

Pâna în 1998, ISJ-urile erau responsabile inclusiv pentru alocarea materialelor si echipamentelor didactice în unitatile scolare, functie preluata – începând cu 1999 - direct de catre unitatile scolare, în baza finantarii locale.

O functie esentiala a ISJ exercitata de-a lungul ultimilor zece ani este aceea în domeniul **politicii de personal**. Politica de personal a cadrelor didactice în învatamântul preuniversitar a fost centralizata la nivelul MEN si implementata de catre ISJ-uri. Directorii de scoala sunt numiti de catre MEN, la propunerile ISJ-urilor. Concedierea cadrelor didactice este, chiar si în cazuri de comportament evident neetic sau neprofesional, o problema foarte dificila si un proces de durata foarte lunga. Acest tip de politica de personal este pe cale sa se schimbe, desi la ora actuala se desfasoara în baza vechilor reglementari. Aceasta politica centralizata nu permite scolilor sa îsi manifeste preferintele pentru cadrele didactice angajate, dar nici pentru conducerea propriei unitati scolare prin alegerea directorului.

- **Aranjamente curiculare**

Continutul curicular obligatoriu, ce trebuie acoperit de toate unitatile scolare, este elaborat de catre o comisie nationala, formata din profesori si specialisti în diferitele domenii. Ceea ce a fost descentralizat de-a lungul ultimilor noua ani este modul în care acest continut curicular este tratat de catre diferitele

manuale. Începând cu 1992, sistemul manualelor unice a fost înlocuit de posibilitatea utilizarii diferitelor manuale (elaborate si aprobate prin concurs, la nivel national, de catre MEN).

Manualele sunt alese de catre profesor, dar nu exista nici un fel de specificatie legala în legatura cu modul în care acestea pot fi alese de catre profesorii necalificati.

Un pas în plus catre descentralizarea curiculara s-a realizat prin introducerea posibilitatii de alegere de catre elev a unui numar de cursuri optionale, din cadrul unei oferte mai largi elaborate de fiecare unitate scolara în parte.

- **Organizarea activitatilor educationale**

Începând cu 1999, dupa încheierea ciclului gimnazial, a fost introdus un examen la nivel national de atestare a cunostintelor acumulate, obligatoriu pentru admiterea în formele de învatamânt superioare: examenul de capacitate. Admiterea la liceu depinde nu numai de trecerea acestui examen, dar si de nota obtinuta în urma acestuia. În plus, un criteriu de diferentiere pentru admiterea în liceu îl constituie notele obtinute de-a lungul ciclului gimnazial. Dupa încheierea formelor de învatamânt liceale, urmeaza un examen national de bacalaureat, ce constituie conditie obligatorie pentru frecventarea formelor de învatamânt superior. Multe facultati iau în considerare nota finala a examenului de bacalaureat drept criteriu de admitere. Aceste decizii depind de fiecare facultate/universitate în parte, în baza autonomiei universitare.

- **Aranjamente financiare**

Principalul actor responsabil de finantarea învatamântului a fost, pâna în 1999, MEN, prin intermediul structurilor sale judetene. În prezent, primaria a devenit un actor foarte important în finantarea învatamântului, majoritatea cheltuielilor legate de procesele educationale preuniversitare, cu exceptia salariilor personalului didactic si a manualelor, fiind suportate de la bugetele locale. În 1998 ia nastere un fond social special, fondul de 2% pentru educatie, platit din fondul de salarii de catre angajatori. Acest fond a fost creat initial pentru a permite acoperirea cheltuielilor asociate investitiilor majore în cladirile unitatilor scolare. În primul sau an de existenta, fondul a fost însa deturnat ca functionalitate, devenind "salvarea" bugetului de stat în acoperirea salariilor cadrelor didactice. În 2000, acest fond a fost "reorientat" legal (prin Legea bugetului de stat) în vederea acoperirii fondului de salarii ale cadrelor didactice.

Pâna în 1998, MEN a fost responsabil pentru aproape toate cheltuielile legate de organizarea si desfasurarea proceselor educationale, cu exceptia cheltuielilor curente de întretinere a cladirilor în care aceste activitati se desfasurau, cheltuieli suportate de catre bugetele locale. În 1999, o mare parte a acestor cheltuieli sunt transferate bugetelor locale. Inclusiv bursele sociale - numarul si nivelul acestora fiind stabilite de catre MEN - devin responsabilitatea financiara a primariilor. Exceptie fac doua mari categorii de cheltuieli: cele legate de salariile personalului didactic si cele legate de achizitionarea manualelor. Toate celelalte

costuri, inclusiv cele pentru achizitionarea mobilierului, materialelor si echipamentelor didactice trec în responsabilitatea primariilor. În 1999, primariile au fost obligate sa preia chiar si costurile asociate investitiilor în cladiri, inclusiv datoriile MEN acumulate în cazul unor proiecte/constructii noi, indiferent daca acestea constituie sau nu proprietatea primariei sau a MEN (majoritatea cladirilor scolilor apartin MEN).

Aceste cheltuieli suplimentare s-au dovedit nesustenabile de catre bugetele locale în multe cazuri. Ca urmare, în 2000 bursele sociale pentru elevi sunt recentralizate si platite de catre ISJ, din bugetul de stat. Unele cheltuieli privind investitiile au fost din nou preluate la bugetul de stat.

Modul în care sunt structurate fluxurile financiare are o semnificatie deosebita în domeniul educatiei. Un sistem oarecum similar a existat, pâna la introducerea sistemului de asigurari de sanatate, si în domeniul sanatatii publice.

Banii de la bugetul de stat sunt alocati – pe baza unor criterii legale ca, de exemplu, numar de unitati educationale, numar de elevi, cadre didactice - de catre MEN structurilor sale judetene, inspectoratele scolare. Mai departe, acesti bani sunt repartizati de catre ISJ-uri nu direct unitatilor educationale, ci unor institutii financiare intermediare, asa-numitele centre de executie bugetara, organizate în incinta unei unitati scolare. Aceste centre de executie bugetara au în responsabilitatea lor financiara mai multe unitati educationale, ceea ce presupune un al treilea proces alocativ. Aceste structuri intermediare sunt ceea ce în limbaj contabil se numeste "ordonatori tertiari de credite"[1]. Cu exceptia Bucurestiului, unde numarul scolilor cu statut de "ordonatori tertiari de credite" este relativ mare (217 în 1999), nici o scoala, cu exceptia celor ce preiau functia de CEB, nu are structuri de contabilitate proprii.

Scolile si gradinitele din mediul rural depind adesea de CEB-uri aflate în mediul urban, de aceea banii alocati unitatilor educationale de la bugetele locale nu mai "trec", în cazul unitatilor din mediul rural, prin contabilitatea CEB-urilor, fiind alocati direct de catre primarie acestora[2].

Procesul alocativ la nivelul CEB-urilor este un proces lipsit de orice transparenta, datorita lipsei unor criterii legale clare de alocare a fondurilor. Acest proces ambiguu, în afara oricarei posibilitati de control atât la nivelul unitatilor educationale beneficiare, cât si al ISJ, se refera în special la fondurile destinate achizitionarii de echipament si materiale educationale si la investitiile în infrastructura. În plus, nu exista o contabilitate la nivelul CEB care sa reflecte explicit bugetele fiecarei unitati educationale în subordine, contabilitatea acestora reflectând numai diferitele categorii de cheltuieli realizate pentru toate aceste unitati "dependente". Acest aranjament are

[1] *Centrele de executie bugetara au în responsabilitatea lor între 15 si 50 de unitati educationale, adesea mediul rural depinzând de un CEB din mediul urban, ceea ce îngreuneaza procesul de comunicare între unitatile subordonate si CEB-uri.*

[2] *Mai precis, primaria face platile – în limitele bugetului alocat acestor unitati – în baza cererilor acestora. Scolile nu sunt implicate în procesul de utilizare a banilor direct, neavând acest statut juridic.*

ca efect lipsa totala a controlului din partea scolii asupra propriilor cheltuieli, dar si lipsa de cunoastere de catre acestea a propriilor bugete, trecute, actuale sau viitoare. CEB-urile se comporta ca niste adevarate "cutii negre decizionale", creând o serie de nemultumiri si frustrari la nivelul scolilor si gradinitelor, dar si suspiciuni privind "corectitudinea" alocarii fondurilor.

Scurta evaluare a aranjamentelor institutionale si financiare

- **Politica de personal**

Desi în ultimii ani s-a realizat descentralizarea câtorva aspecte importante ale procesului educational (în domeniul curicular si financiar, de exemplu), în domeniul politicii de personal nimic nu s-a schimbat în ultimii zece ani. Nu ne referim prin politica de personal la criteriile de evaluare a cadrelor didactice, ci strict la relatiile ce reglementeaza deciziile de angajare si concediere.

Multe scoli se simt frustrate de faptul ca nu au nici un cuvânt de spus în cadrul procesului de angajare a personalului didactic[1]. Acelasi lucru este valabil si în cazul numirii directorilor de scoala. Multe scoli întâmpina dificultati reale în concedierea unor cadre didactice ce încalca în mod evident normele eticii profesionale. În ciuda eforturilor desfasurate în acest sens si a presiunilor exercitate asupra ISJ, politica de personal ramâne unul dintre cele mai centralizate aspecte ale procesului de învatamânt.

- **Continutul activitatilor educationale**
  - **Aspecte curiculare**

Multe scoli raporteaza probleme legate de programa curiculara foarte încarcata. În ciuda posibilitatii alegerii manualelor, scolile se confrunta cu o programa prea încarcata, ce afecteaza negativ calitatea învatamântului. Gradul înalt de abstractizare si lipsa timpului pentru predarea cunostintelor teoretice prin aplicarea practica si prezentarea utilitatii acestora creeaza nemultumiri atât în rândul cadrelor didactice, cât si în rândul parintilor.

  - **Selectia manualelor**

Selectia manualelor se realizeaza mai degraba arbitrar. Lipsa unor specificatii în acest sens devine problematica în special în cazul alegerii manualelor de catre profesori necalificati (concentrati cu preponderenta în mediul rural). Cele mai frecvent mentionate criterii de selectie sunt nivelul de excelenta al clasei si accesibilitatea manualului (atât pentru elevi, dar în multe cazuri si pentru profesori).

Ca o concluzie, în baza unor studii de caz, scolile cu cea mai mare pondere de cadre didactice necalificate tind sa aleaga manuale unice pentru fiecare nivel

---

[1] *Aceste aprecieri mai degraba calitative se bazeaza pe munca de teren realizata în cadrul unui proiect de evaluare a serviciilor sociale furnizate la nivel local, realizat de catre Centrul de Studii Politice si Analiza Comparativa, Bucuresti, la cererea Bancii Mondiale, în 1999. Munca de teren s-a realizat în sase judete, dintre care si municipiul Bucuresti.*

educational: de obicei cel mai accesibil. În scolile în care ponderea profesorilor calificati este semnificativ mai mare, numarul manualelor selectate este mai mare, iar decizia se bazeaza în special pe nivelul de excelenta al clasei. Ca o consecinta, în scolile unde manualele sunt selectate pe baza nivelului clasei, diferentele între clasele "bune" si clasele "proaste" se accentueaza si tind sa devina mai evidente. Unele scoli au renuntat la acest criteriu în selectarea manualelor tocmai datorita acestor efecte discriminatorii puternice.

Indicatorii calitativi ai procesului educational sunt greu de conceput în absenta unor date comparabile. Notele si gradul de promovabilitate sunt puternic dependente de context, de "politica" scolii si a cadrelor didactice în particular. Se poate observa ca atât notele, cât si gradul de promovabilitate sunt mai ridicate în cazul scolilor din rural si al scolilor mici, de cartier. Scolile mai mari si mai "prestigioase" adopta adesea o politica inversa, în vederea obtinerii unor rezultate cât mai bune: severitate în promovare si discriminare cât mai puternica prin intermediul sistemului de notare. Rezultatele la nou-introdusul examen de capacitate ar putea reprezenta un bun indicator pentru viitoarele evaluari ale rezultatelor educationale.

– **Cursurile optionale**

Exista o serie de cursuri pentru care elevii pot opta. În cazul ciclurilor primar si gimnazial, optiunea apartine mai degraba parintilor, respectiv elevilor. La acest nivel însa apar probleme datorate calificarii profesorilor, care impun constrângeri în cadrul acestor optiuni (cel mai adesea în mediul rural). La nivelul liceului, optiunile sunt mai degraba structurate de catre scoala, prin oferta pe care aceasta o face. Oferta capata un profil specific în functie atât de nivelul calificarilor într-un anumit domeniu, cât si de existenta echipamentului necesar (ca de exemplu, calculatoare, softuri). Prin transferul responsabilitatilor financiare catre bugetele locale, desi teoretic se deschide posibilitatea controlului comunitatii asupra activitatilor educationale, în fapt, datorita bugetelor foarte limitate ale consiliilor locale, în special în orasele mici si în mediul rural, posibilitatile îmbunatatirii calitatii materialelor didactice sunt mai degraba afectate negativ.

- **Aranjamentele financiare**

– **Descentralizarea financiara a cheltuielilor pentru educatie**

O prima problema legata de acest proces de descentralizare este amploarea cheltuielilor transferate brusc în responsabilitatea nivelului local. Cheltuielile transferate includ toate cheltuielile pentru achizitionarea materialelor didactice, inclusiv a echipamentelor (dotari de laborator, calculatoare, biblioteci etc.). Unul dintre cele mai puternice argumente utilizate în favoarea acestei descentralizari se refera la cresterea controlului comunitatii asupra procesului educational în general, asupra deciziilor privind tipul activitatilor, calitatea acestora si prioritatile educationale în particular, crescând deci si gradul de responsabilizare a comunitatii asupra rolului si importantei educatiei. În principiu, toti actorii implicati în organizarea procesului educational (i.e. scoli, cadre didactice, ISJ) sunt de acord cu nevoia cresterii gradului de descentralizare financiara, ca o conditie esentiala a cresterii gradului de constientizare a rolului educatiei în cadrul comunitatilor locale.

Dar, în ciuda acestui fapt, o serie de contraargumente de ordin practic au fost aduse de catre actorii implicati[1]:

a) Problemele financiare cu care se confrunta multe dintre comunitatile rurale, unde activitatile economice se reduc la agricultura de subzistenta. Posibilitatea acestor comunitati de a sustine sau crea un învatamânt de calitate sunt mai degraba limitate. Acest fapt poate duce la agravarea inechitatilor orizontale, ce pot genera si sustine, pe termen lung, inechitati în raport cu sansele pe piata muncii si oportunitatile educationale.

b) Modul în care s-a realizat aceasta descentralizare scade substantial sansele ca acest proces sa aiba efecte pozitive la nivelul rezultatelor educationale. Impunând prin intermediul Legii bugetului de stat anual o serie de cheltuieli obligatorii bugetelor locale, dupa finalizarea proiectarii bugetare la nivel local, sunt generate atitudini negative ale administratiei locale în raport cu necesitatile sistemului educational. În locul cresterii responsabilizarii comunitatii locale, procesul de descentralizare duce mai degraba la structurarea unor pozitii defensive, reflectate în diferite strategii: fie de plata a unui minim necesar (deci o linie a "minimei rezistente si implicari"), fie prin eludarea anumitor cheltuieli sub pretextul neclaritatilor legislative.

c) O problema de ordin mai general, ce vizeaza mai putin contextul specific din 1999, se refera la relatia între primarie si scoli. Pâna în prezent, aceasta relatie - considera multe ISJ-uri - a fost mai degraba problematica si adesea dependenta de configuratia particulara a consiliului local (pondere, importanta a cadrelor didactice în cadrul consiliilor locale). Aceasta relatie trebuie sa creasca nu sub presiunea obligatiilor financiare covârsitoare transferate brusc catre bugetele locale, ci într-un mediu care sa permita cooperarea si întelegerea reciproca a problemelor specifice fiecarei institutii.

– **Aspecte legate de existenta centrelor de executie bugetara**

Lipsa transparentei procesului alocativ la nivelul CEB-urilor a generat o serie de frustrari la nivelul scolilor "în subordine", care se percep ca lipsite de putere, la "mila" CEB-urilor, în timp ce ISJ-urile nu au nici o posibilitate de control efectiv asupra acestui proces.

În contextul în care majoritatea cheltuielilor legate de activitatile educationale au fost transferate bugetelor locale, primariile înlocuiesc ISJ-ul în relatia cu CEB-urile. Acest lucru este evident în special în orase, în timp ce în mediul rural cheltuielile sunt efectuate direct de catre primarie. Majoritatea primariilor din mediul urban încearca sa "dubleze" procesul alocativ desfasurat la nivelul CEB-urilor, limitându-le acestora puterea decizionala, în special în vederea cresterii propriului control asupra modului în care bugetul alocat educatiei este cheltuit. Acest fapt pare a constitui un efect pozitiv al descentralizarii financiare.

[1] *Concluziile se bazeaza pe studii de caz realizate în 1999, în cadrul proiectului de evaluare a serviciilor sociale furnizate la nivel local, de catre Centrul de Studii Politice si Analiza Comparativa, Bucuresti, în sase judete din tara.*

Existenta CEB-urilor continua însa sa exercite o influenta negativa asupra functionarii scolilor prin:

a) determinarea unei lipse de responsabilitate financiara la nivelul managementului scolilor. Directorii scolilor nu cunosc, în majoritatea cazurilor, propriul buget de care dispun sau de care au dispus în anul precedent. Ca urmare, scolile sunt puse în imposibilitatea de a realiza un management eficace al resurselor sau o politica de achizitionare a unor materiale si echipamente didactice. Toate cheltuielile reflecta, din acest motiv, numai necesitatile "acum-si-aici".

b) crearea unor situatii de "cersetorie" la nivelul managementului unitatilor educationale. Adesea directorii scolilor sunt pusi în situatia de a cere bani ori de câte ori au nevoie de ceva, si nu în putine cazuri raspunsul pe care îl primesc la CEB-uri este de tipul: "mai încercati, acum nu sunt bani" sau "ati venit prea târziu, acum am dat banii disponibili altui director".

- **Nivelul si dinamica cheltuielilor pentru educatie**

Cheltuielile totale pentru educatie au scazut, în termeni reali, în ultimii patru ani. În 1999, nivelul acestora a crescut, la nivelul bugetelor locale, doar marginal fata de anul precedent, datorita cresterii amplorii obligatiilor financiare transferate acestora, în timp ce cheltuielile de la bugetul de stat au continuat sa scada semnificativ. Cea mai abrupta scadere se observa însa, în comparatie cu 1996, la nivelul cheltuielilor efectuate de la bugetele locale.

Tabelul 25 – **Dinamica cheltuielilor reale cu educatia (1996=100%)** ***- % -***

	1997	1998	1999
Total cheltuieli pentru educatie, din care:	84,2	87,7	75,2
- de la bugetul de stat	86,8	93,0	78,0
- de la bugetele locale	70,1	57,9	59,5

***Sursa**:* Anuarul statistic al României.

Investitiile în educatie sunt mai degraba exceptii de la regula. În ultimii douazeci de ani, fondurile alocate îmbunatatirii conditiilor de desfasurare a activitatilor educationale s-au limitat la strictul necesar. Efectele descentralizarii pot fi evaluate si în termenii posibilitatilor pe care acest proces le deschide, dar si în termenii oportunitatilor pierdute. Nivelul cheltuielilor pentru educatie continua sa ramâna foarte scazut, descrescând la 3% din PIB în 1999.

Tabelul 26 – **Cheltuielile totale pentru educatie ca procent din PIB**

1996	1997	1998	1999
3,55	3,27	3,26	3,05

***Sursa**:* Anuarul statistic al României.

Bugetele locale continua sa ocupe un loc mai degraba marginal în finantarea educatiei, daca luam în calcul ponderea cheltuielilor efectuate de acestea în totalul cheltuielilor pentru educatie. Desi obligatiile financiare au fost în mare parte transferate acestora, în domeniul educatiei, începând cu 1999, ponderea cheltuielilor de la bugetele locale nu a depasit în acest an 12%, acest procent fiind chiar mai redus decât cel din 1996. Acest fapt indica o grava criza a finantarii educatiei în România la ora actuala.

Tabelul 27 – **Cheltuielile pentru educatie pe surse de finantare (ca % din totalul cheltuielilor)**

	1996	1997	1998	1999
Cheltuielile de la bugetul de stat	84,8	87,3	89,9	87,9
Cheltuielile de la bugetele locale	15,2	12,7	10,1	12,1

***Sursa**:* Anuarul statistic al României.

Media ponderii cheltuielilor cu educatia în totalul cheltuielilor efectuate de la bugetele locale a scazut din 1996 pâna în 1999 cu aproape 3%. Procentul de 15% în totalul cheltuielilor indica, împreuna cu nivelul scazut al finantarii educatiei, si problemele legate de capacitatea relativ scazuta a bugetelor locale de a sustine un proces educational de calitate.

Tabelul 28 – **Cheltuielile medii pentru educatie de la bugetele locale, ca procent din totalul cheltuielilor efectuate de catre bugetele locale**

1996	1997	1998	1999
18,3	15,7	15,2	15,0

***Sursa**: Ministerul de Finante.*

5. Sistemul serviciilor de sãnãtate în România

Organizarea institutionala si financiara a sistemului de sanatate înainte de 1999

Înainte de 1997, toate serviciile medicale erau gratuite si sustinute financiar direct de la bugetul de stat. În 1991 s-a înfiintat si un fond de 2% (aplicat fondurilor de salarii si platibil de catre angajator) pentru compensarea cresterii preturilor la medicamente. Pâna în 1995 unele cheltuieli legate de întretinerea dispensarelor locale au fost suportate si de la bugetele locale.

Întreaga responsabilitate a organizarii si functionarii serviciilor medicale – primare si de specialitate - revenea Ministerului Sanatatii, prin intermediul structurilor teritoriale ale acestuia, Inspectoratele Sanitare Judetene (ISJ). Politica sanitara, precum si deciziile de finantare în sanatate intrau în responsabilitatea acestuia. Autonomia Inspectoratelor Judetene era foarte scazuta, reprezentând practic cea mai birocratica si centralizata structura teritoriala din sfera protectiei sociale din România.

Serviciile medicale primare – i.e. dispensare si policlinici - erau organizate pe principiul teritorialitatii. Accesul la servicii oferite de spitale se facea pe baza trimiterilor acordate de medicii din dispensare si policlinici.

Calitatea serviciilor medicale s-a deteriorat continuu si dupa 1990, dar procesul de degradare a debutat la începutul anilor ’80, când investitiile în sistemul sanitar au scazut simtitor, ajungându-se la finantarea strict limitata a necesitatilor. Conditiile oferite de catre spitale au devenit inacceptabile si, în ultimii zece ani, o mare parte a costurilor legate de tratamentele si serviciile medicale au fost transferate, direct sau indirect, pacientilor (incluzând chiar si platile informale catre medici). Criza finantarii serviciilor de sanatate în România s-a accentuat, devenind tot mai evidenta în aceasta perioada.

Sistemul de asigurari de sanatate – aranjamente institutionale si financiare. Sistemul de servicii medicale în cadrul sistemului de asigurari de sanatate

Organizarea serviciilor si finantarii în sistemul sanitar s-a schimbat radical prin introducerea sistemului de asigurari, în 1997. În fapt însa, schimbarile au început sa devina functionale abia începând cu 1999.

Aceste schimbari se refera în principal la:

– adoptarea unui sistem asiguratoriu, în care serviciile sunt acordate în baza contributiilor individuale. Pentru cei asigurati, serviciile medicale de baza sunt gratuite. Exceptie fac unele interventii chirurgicale si o gama relativ larga a serviciilor stomatologice;
– reorganizarea serviciilor medicale primare de la un sistem teritorial la un sistem bazat pe medic de familie.

Aranjamente institutionale

Sistemul de asigurari de sanatate este organizat si coordonat de catre Casa Nationala de Asigurari de Sanatate si structurile sale, teoretic descentralizate în teritoriu, Casele Judetene de Asigurari de Sanatate. CAS-urile sunt conduse de un director executiv, iar deciziile majore sunt luate de catre un consiliu de administratie compus din reprezentanti ai MS, patronatului, sindicatelor si medicilor.

În septembrie 2000 este adoptata o reglementare legislativa cu scopul de a creste gradul de centralizare a sistemului de asigurari: directorii executivi ai CAS-urilor judetene sunt numiti de catre CAS Nationala, în timp ce consiliul de administratie devine un organism consultativ, si nu decizional. Un argument în favoarea acestui proces de recentralizare vehiculat la nivel politic se refera la prevenirea abuzurilor si cresterea reala a calitatii serviciilor medicale.

CAS-urile încheie contracte cu furnizorii de servicii medicale, i.e. medici de familie si spitale. Personalul sanitar mediu, i.e. asistentele medicale, nu intra într-o relatie directa cu CAS-urile, ci încheie contracte de angajare direct cu furnizorii principali de servicii medicale, neavând deci nici o obligatie contractuala fata de CAS-uri.

MS continua sa îsi pastreze prerogativele în domeniul sanatatii publice gratuite, reduse la unele servicii de preventie si control epidemiologic, cercetare si tratamentul anumitor boli ce presupun costuri foarte ridicate. Structurile judetene ale MS, noile Directii Judetene de Sanatate Publica (DJSP), preiau responsabilitatile pentru implementarea teritoriala a programelor nationale si pentru dezvoltarea locala a unor programe adresate unor probleme specifice.

Aranjamente financiare

Bugetul de stat suporta în prezent doar costurile legate de programele nationale de sanatate, unele dintre acestea suportate partial si de catre CAS-uri. Toate costurile legate de furnizarea serviciilor medicale uzuale sunt suportate din Fondul de asigurari sociale de sanatate.

Fondul de asigurari sociale de sanatate se constituie în baza contributiilor individuale de 7% din salariul (venitul) net de catre angajat. Fondurile sunt colectate la nivel judetean si se constituie separat, pentru fiecare judet. O parte a veniturilor din fondurile judetene de asigurari de sanatate este transferata Casei Nationale, în vederea asigurarii unei redistribuiri teritoriale de natura sa amelioreze diferentele între nevoi si venituri la nivel judetean. În 1999, 25% din veniturile fondurilor judetene de asigurari de sanatate au fost transferate Casei Nationale de Asigurari în vederea redistribuirii.

Medicii de familie primesc, în baza unor termeni contractuali cu CAS-urile, doua bugete: veniturile personale si bugetul de practica, ultimul dintre acestea fiind destinat acoperirii cheltuielilor "de regie" (inclusiv salariile personalului mediu), dar si investitiilor în aparatura medicala. Ambele bugete depind de numarul pacientilor aflati în evidenta medicului (ponderat cu structura de vârsta a acestora) si numarul de consultatii. Pe aceasta baza, medicii de familie acumuleaza un numar de puncte. Platile, i.e. nivelul celor doua bugete, reflecta numarul de puncte. Valoarea unui punct este stabilita de catre Casa Nationala de Asigurari de Sanatate si este unica pe tara. Aceasta valoare este modificata o data la trei luni, daca este necesar, în vederea ajustarii la inflatie, dar si la veniturile obtinute de catre fondurile de asigurari de sanatate. Aceasta modalitate de plata are drept consecinta uniformizarea platilor medicilor pe întreg teritoriul tarii.

Sistemul de asigurari de sanatate din România nu permite coplatile. Medicii si spitalele ce intra într-o relatie contractuala cu CAS-urile pentru o anumita categorie de servicii nu pot percepe pacientilor costuri aditionale pentru serviciile contractate de catre CAS-uri.

Scurta evaluare a noilor aranjamente institutionale si financiare ale sistemului serviciilor medicale

Cele mai importante probleme, cu un impact puternic asupra evolutiei viitoare a furnizarii de servicii medicale, se datoreaza întârzierilor în domeniul reglementarilor legislative. În 1999, atât Casele de Asigurari de Sanatate, cât si Directiile de Sanatate Publica au fost practic "paralizate" de lipsa reglementarilor legislative,

ducând la blocaje în structurarea si delimitarea propriilor responsabilitati si în definirea clara a rolului lor în cadrul sistemului sanitar.

Directiile de Sanatate Publica, organizate în principal în jurul vechilor structuri ale fostelor Inspectorate Sanitare, au ramas una dintre structurile cele mai birocratice si centralizate în peisajul administratiei publice românesti. Studiile de caz[1] sugereaza existenta unei confuzii la nivelul acestor structuri administrative în definirea rolului lor în cadrul sistemului de sanatate, percepându-se adesea ca fiind în competitie pentru împartirea responsabilitatilor cu nou-înfiintatele Case de Asigurari de Sanatate. Exista, de asemenea, o frustrare generala, datorata, pe de-o parte, modului de alocare a fondurilor pentru diferitele programe de sanatate de catre MS (netransparent, dar si lipsit de o logica evidenta, explicita) si, pe de alta parte, faptului ca majoritatea responsabilitatilor anterioare au fost pur si simplu "transferate" Caselor de Asigurari de Sanatate.

În primul rând, procesul de alocare bugetara realizat de MS catre agentiile sale teritoriale este nu numai lipsit de transparenta, dar este si perceput ca fiind arbitrar si în afara oricarei posibilitati de influentare de catre structurile teritoriale. Acest fapt duce la blocaje în dezvoltarea capacitatii de ajustare a Directiilor de Sanatate Publica la problemele locale, în crearea unor structuri motivationale eficace, în elaborarea si initierea unor activitati "cu sens" în cadrul programelor de sanatate nationale. “Noi suntem numai intermediari ai fondurilor între MS si spitale (prin care se deruleaza majoritatea programelor de sanatate nationale)”, considera directorul unei Directii Judetene de Sanatate Publica. Alti directori considera ca “nimic nu s-a schimbat în modul în care programele publice sunt finantate si în special în cazul acelor programe ce au ca scop preventia si profilaxia, desi presiunile financiare asupra bugetului de stat s-au diminuat semnificativ dupa adoptarea sistemului de asigurari de sanatate”. Problemele au devenit si mai evidente în 2000, când guvernul a încercat sa transfere, în mare parte, o serie de responsabilitati financiare asociate unor programe de interes national în domeniul sanatatii, Caselor de Asigurari de Sanatate.

În al doilea rând, majoritatea responsabilitatilor fostelor Inspectorate Sanitare au fost transferate în cadrul sistemului de asigurari, si acest proces, împreuna cu scaderea substantiala a bugetelor Directiilor Judetene de Sanatate Publica, a determinat la nivelul acestora o serie de reactii mai degraba defensive: aceste structuri îsi defineau, în 1999, responsabilitatile în termeni minimali, adoptând mai degraba o pozitie de "minima rezistenta"[2].

Exista bineînteles multa variabilitate între judete atât în strategiile adoptate, cât si în definirea rolului lor si a responsabilitatilor de catre noii actori sociali semnificativi în

---

[1] *Întreprinse în sase judete în cadrul Proiectului de evaluare a serviciilor sociale furnizate la nivel local, initiat de Banca Mondiala si realizat de catre Centrul de Studii Politice si Analiza Comparativa, Bucuresti, 1999.*

[2] *Bineînteles, aceasta atitudine organizationala nu poate fi generalizata; exista multe exceptii în acest sens. Unele Directii de Sanatate Publica încearca sa dea un sens propriilor activitati, chiar si în conditiile unor limitari bugetare puternice, cu scopul cresterii propriei responsivitati la problemele locale de sanatate.*

cadrul sistemului sanatatii. Unele DSP-uri se considera responsabile pentru politica sanitara în judet, incluzând aici si politica de personal specializat. Altele considera managementul sanitar ca obiectiv principal al activitatii lor, în timp ce altele considera ca aceste obiective nu îsi mai au sensul într-un sistem dual. Monitorizarea activitatilor legate de starea sanatatii populatiei pare a fi luat forme mai degraba birocratice, sub autoritatea si reglementarile impuse de catre Ministerul Sanatatii. Ca urmare, analizele evaluative în raport cu impactul interventiilor în domeniul sanatatii publice prin intermediul programelor nationale se afla în cel mai bun caz într-o faza incipienta.

Organizarea si desfasurarea unor programele de sanatate publica nationale presupune asumarea comuna de responsabilitati de catre ambele structuri teritoriale, i.e. Case de Asigurari de Sanatate si Directii de Sanatate Publica. Aceste programe "sufera" în mod deosebit în acest context institutional înca confuz si ambiguu, datorita lipsei reprezentarilor comune asupra responsabilitatilor celor doua structuri administrative, datorita lipsei unei cooperari efective în unele cazuri. Aceste probleme de raportare institutionala duc în unele cazuri la lipsa asumarii responsabilitatii de catre ambele structuri teritoriale în ceea ce priveste rezultatele acestor programe (e.g., problema acoperirii în cazul campaniilor de imunizare).

Calitatea serviciilor medicale este perceputa ca fiind în afara controlului lor de catre Directiile de Sanatate Publica. Orice evaluari ale capacitatii profesionale realizate de catre aceste organizatii sunt mai degraba formalitati, ca urmare ineficiente în termenii asigurarii calitatii furnizarii serviciilor medicale.

Casele de Asigurari de Sanatate sunt mai predispuse structural catre elaborarea unor abordari active în ceea ce priveste furnizarea serviciilor medicale, prin însasi spiritul "antreprenorial" dominant în cadrul acestor organizatii. Exista totusi o serie de nemultumiri si la nivelul acestor structuri. Autonomia lor relativ scazuta reprezinta pentru multe dintre Casele de Asigurari de Sanatate o puternica limitare în dezvoltarea unei politici active. Desi acestea ar fi trebuit, prin forma legislativa initiala, sa aiba o mare libertate în alocarea fondurilor colectate, în practica, prin modificari succesive ale aranjamentelor institutional-legislative, aceasta libertate este puternic limitata. Casele de Asigurari sunt obligate, din ce în ce mai mult, sa respecte procedee de alocare rigide, impuse de Casa Nationala de Asigurari de Sanatate, blocând astfel alocarea diferentiata în functie de necesitatile teritoriale în domeniul serviciilor de sanatate, în special în domeniul asistentei medicale primare.

Probleme si abuzuri financiare au fost semnalate si la nivelul Casei Nationale. Suspiciuni legate de faptul ca guvernul a deturnat fondul destinat sanatatii prin utilizarea acestuia în alte scopuri au creat o serie de noi nemultumiri în raport cu tendintele de recentralizare a sistemului de asigurari. Acest subiect reprezenta, chiar si la sfârsitul anului 2000, deci la mai bine de un an de functionare a noului sistem asiguratoriu, o "zona fierbinte" pentru mass-media. Casele de Asigurari de Sanatate se considera, în majoritatea cazurilor, ca fiind responsabile fata de asigurati, dar incapabile sa actioneze în numele acestora, datorita limitarii autonomiei lor. Unele Case de Asigurari considera ca monitorizarea activitatilor medicale ale medicilor de familie intra în directa lor responsabilitate, cu scopul

protejarii efective a asiguratilor. Lipsa unor reglementari legale clare ce ar putea permite includerea unor criterii de evaluare a calitatii serviciilor contractate în numele asiguratilor este adesea invocata pentru a justifica pasivitatea si inertia actuala.

O alta problema frecvent adusa în discutie este existenta unor alte Case de Asigurari de Sanatate, constituite pe alte principii decât cele ale teritorialitatii (incorect numite "case de asigurari alternative" în contextul actual): acesta este cazul Casei de Asigurari de Sanatate a Ministerului Transporturilor, a Ministerului de Interne, a Ministerului Apararii Nationale, a Ministerului Justitiei. Aceste Case de Asigurari impun angajatilor acestor ministere sa contribuie la fondul de asigurari propriu, împreuna cu membrii familiilor lor. Acest fapt are doua consecinte majore.

În primul rând, ministerele ce organizeaza fonduri proprii de asigurari detineau anterior propriile facilitati medicale, ca spitale si policlinici. Aceste facilitati au fost în permanenta suprafinantate în raport cu restul serviciilor medicale, oferind astfel conditii net superioare ca tehnologie si servicii. Pentru a nu pierde controlul asupra acestor resurse importante, ministerele au hotarât înfiintarea unor sisteme proprii de asigurare. Problema principala însa s-a dovedit a fi lipsa unei retele de servicii medicale primare, ca dispensare, respectiv medici de familie, în teritoriu (exceptie face poate Bucurestiul). Ca urmare, asiguratii în cadrul acestui sistem sunt nevoiti sa faca apel la serviciile medicilor de familie aflati în relatii contractuale cu Casele de Asigurari Judetene, ceea ce presupune nevoia decontarii acestor servicii de catre fondurile speciale catre fondurile judetene de asigurari de sanatate. Aceasta posibilitate de "reglare a conturilor" a fost însa inexistenta din punct de vedere legislativ pâna la sfârsitul anului 2000, considerându-se, în mod incorect, ca aceste servicii se deconteaza automat prin intermediul sumelor de echilibrare, redistribuite de catre Casa Nationala Caselor Judetene. În acest context, fondurile speciale de asigurari pot fi, si sunt în fapt, utilizate în scopul dotarii puternice a clinicilor si spitalelor specializate, fiind degrevate de obligatia de a sustine si un sistem de medicina primara. Aceste dezechilibre duc la frustrari puternice la nivelul Caselor Judetene, care încearca, la rândul lor, sa descurajeze angajatii sa participe la aceste fonduri speciale, nebazate pe teritorialitate.

A doua consecinta majora se refera tot la impactul asupra fondurilor de asigurari de sanatate judetene, dar într-un mod mai direct. Ministerele ce organizeaza astfel de fonduri speciale concentreaza, în majoritatea judetelor, numarul cel mai mare de populatie cu salarii mari. Astfel, fondurile judetene pierd o contributie substantiala prin pierderea acestor categorii de angajati, fonduri canalizate catre sustinerea unui sistem medical specializat privilegiat. Dar aceasta este doar o parte a povestii. Cealalta parte reflecta obligatiile fondurilor judetene de asigurari de sanatate, de care, în mare parte, fondurile speciale sunt degrevate: acestea vizeaza suportarea cheltuielilor asociate utilizarii de servicii medicale de catre unele categorii de populatie, cum ar fi copiii, persoanele institutionalizate si persoanele dependente din familiile contribuabililor. Astfel, cele mai sarace judete, cu fondurile cele mai limitate, datorita somajului ridicat, nivelurilor mai scazute ale veniturilor salariale, se confrunta cu cele mai grave probleme; în general, aceste judete au o populatie dependenta mai larga, ca de exemplu, mai multi copii, mai multe persoane în institutii de asistenta

sociala, mai multe probleme de sanatate la nivelul întregii populatii. Existenta acestor case speciale de asigurari agraveaza si accentueaza inechitatile teritoriale determinate de incongruenta capacitatilor financiare ale judetelor si nevoile în domeniul serviciilor de sanatate, prin competitia pentru fonduri pe care o initiaza.

Date si evolutii

Datele arata ca judetele cu posibilitati financiare mai ridicate prezinta si situatii mai favorabile în ceea ce priveste unii indicatori ai sistemului de sanatate. Date care sa reflecte noul sistem nu sunt înca disponibile pentru o analiza relevanta. Unele concluzii însa pot fi trase în baza datelor existente.

Judetele mai sarace se confrunta cu cele mai mari probleme în ceea ce priveste acoperirea populatiei cu medici de familie. Populatia asigurata nu se suprapune cu populatia acoperita de reteaua de medici de familie. Probleme de acoperire cu medic de familie sunt mai evidente în mediul rural si în judetele mai sarace. Acoperirea populatiei cu servicii de medicina primara a scazut în mod evident o data cu introducerea noului sistem (i.e. medicul de familie). Accesul la servicii de medicina primara a scazut, ca o consecinta. Lipsa posibilitatii transferurilor de fonduri si deconturilor între diferitele Case de Asigurari Judetene a dus, în plus, la limitarea accesului populatiei la serviciile de sanatate oferite de alte judete. Aceasta forma de apel la servicii oferite în alte zone reprezenta un mecanism, chiar daca rudimentar, de compensare a problemelor teritoriale în organizarea si furnizarea acestora. Este deci de asteptat ca în noul context inechitatile sa devina mai evidente si sa se accentueze, atât datorita variatiilor mari în capacitatea financiara a judetelor, cât si datorita lipsei unor mecanisme transparente de reglementare a conturilor între diferitele Case Judetene de Asigurari.

Tabelul 29 – **Dinamica cheltuielilor pentru sanatate, pe surse de finantare (1996=100%)** *- % -*

	1997	1998	1999
Total cheltuieli, din care:	90,2	102,5	90,4
- de la bugetul de stat	91,7	40,9	24,9
- din fondul special de 2%	91,6	21,2	26,6
- din veniturile proprii ale structurilor teritoriale ale MS	89,3	89,7	
- din fondurile judetene de asigurari de sanatate		100,0	97,3
- de la bugetele locale	85,7	3,2	2,9

Nota*: Datele pentru 1999 nu reflecta executia bugetara, ci planificarea bugetara, în ultimul trimestru al anului.*

Sursa*: Ministerul de Finante.*

Calitatea serviciilor medicale, în general, dar si a celor de medicina primara, în particular, continua sa fie foarte scazuta. Acest lucru se datoreaza în principal aceleiasi realitati, ramasa neschimbata chiar si în urma schimbarilor structurale survenite în domeniul serviciilor de sanatate: lipsa fondurilor chiar si pentru necesitati de baza, ca medicamente si echipamente strict necesare. Noul sistem

de finantare a sanatatii nu deschide, asa cum a fost legislativ structurat pâna în prezent, posibilitati reale de îmbunatatire a standardelor serviciilor medicale, prin investitii majore. Pe termen scurt, nici macar posibilitatea restabilirii, în limitele normalului, a serviciilor de sanatate puternic degradate nu pare a fi realista.

Tabelul 30 – **Structura cheltuielilor pentru sanatate pe surse de finantare (total cheltuieli = 100%)** - *%* -

	1996	1997	1998	1999
De la bugetul de stat	59,5	60,5	23,8	16,4
Din fondul special de 2%	14,8	15,0	3,1	4,4
Din veniturile proprii ale structurilor teritoriale ale MS	1,5	1,5	1,3	
Din fondurile judetene de asigurari de sanatate			71,1	78,5
De la bugetele locale	24,2	23,0	0,7	0,8

***Nota**: Datele pentru 1999 nu reflecta executia bugetara, ci planificarea bugetara, în ultimul trimestru al anului.*
***Sursa**: Ministerul de Finante.*

Se poate observa ca nivelul cheltuielilor pentru sanatate nu a crescut semnificativ dupa adoptarea noului sistem si crearea fondurilor de asigurare de sanatate. Cheltuielile în 1998 au crescut putin în raport cu 1996, 1998 fiind un an "de tranzitie" (primul an în care s-a colectat fondul de asigurari, dar care a fost administrat de catre MS). În 1999, nivelul real al cheltuielilor a scazut la nivelul anului 1997, reprezentând aproximativ 90% fata de 1996. În 1999, ponderea fondului de asigurari de sanatate în finantarea sanatatii a fost de 78,5% din totalul cheltuielilor pentru sanatate.

Adoptarea sistemului asiguratoriu nu pare a fi crescut resursele financiare destinate acestui domeniu al protectiei sociale în mod semnificativ. Ca procent din PIB, cheltuielile pentru sanatate au crescut în termeni relativi în 1998 si 1999 fata de anii precedenti: de la 2,3% în 1996 si 1997 la 2,5%. Aceste date indica nivelul foarte scazut al finantarii sanatatii în România, atât înainte, cât si dupa adoptarea noului sistem de servicii medicale.

6. Cheltuielile publice sociale în România

Vom prezenta, în final, o imagine integrata a amplorii protectiei sociale în România, masurata în raport cu PIB-ul. Datele prezentate nu includ costurile administrative asociate functionarii structurilor de resort guvernamentale locale sau centrale sau managementului fondurilor sociale speciale. Pentru simplificarea si claritatea prezentarii, unele cheltuieli cuprinse adesea în rapoartele statistice în domeniul educatiei sau sanatatii, care se refera însa la protectia sociala a copiilor institutionalizati (pentru anii 1996 si 1997), au fost incluse în capitolul "asistenta sociala", schimbând astfel ponderea si nivelul cheltuielilor comparativ cu datele prezentate în alte rapoarte statistice relevante (e.g., *Anuarul statistic al României*).

Tabelul 31 – **Cheltuieli publice sociale ca procent din PIB, pe tipuri de cheltuieli** ***- % -***

	1996	1997	1998
Asistenta sociala	1,91	2,18	2,50
Educatie	3,34	2,92	3,06
Sanatate	2,27	2,25	-
Sisteme de asigurari, din care:	6,07	6,12	9,95
- pensii	5,38	4,83	6,23
- somaj	0,69	1,28	1,45
- sanatate	-	-	2,28
Total	13,59	13,47	15,51

***Sursa**:* Anuarul statistic al României*, Ministerul de Finante.*

Tabelul 32 – **Cheltuieli publice sociale ca procent din PIB, pe surse de finantare** ***- % -***

	1996	1997	1998
Bugetul de stat	5,41	5,64	4,96
Bugetele locale	1,40	1,04	0,68
Fonduri sociale speciale	6,75	6,76	9,83
Venituri proprii ale diferitelor structuri guvernamentale teritoriale	0,03	0,03	0,03
Total	13,59	13,47	15,51

***Sursa**:* Anuarul statistic al României*, Ministerul de Finante.*

Datele indica un nivel general scazut al finantarii protectiei sociale în România, cu o crestere usoara a acestuia în 1998 comparativ cu 1996 si 1997. Jumatate din cheltuielile publice sociale sunt de tip asiguratoriu, iar sistemul de asigurari sociale de stat (pensii) detine rolul central. Datele se schimba pentru 1998, când, pentru prima data, a fost colectat fondul de asigurari de sanatate: ponderea cheltuielilor de tip asiguratoriu creste în totalul cheltuielilor publice sociale, la 64,2%.

Schimbarea principiilor sistemului de sanatate si colectarea fondului de asigurari de sanatate nu au dus, în primul an (1998), la cresterea cheltuielilor pentru sanatate ca procent din PIB, nivelul acestuia continuând sa se plaseze în jurul valorii de 2,2% din PIB.

Asistenta sociala indica un nivel foarte scazut de finantare, cu o usoara crestere în 1998 datorita schimbarilor operate în domeniul protectiei sociale a copilului în dificultate. În 1999, nivelul finantarii protectiei sociale a copilului în dificultate scade la nivelul sau din 1997, deci este de asteptat ca si nivelul general al finantarii asistentei sociale sa scada, în consecinta, ca procent din PIB.

Ponderea finantarii de la bugetul de stat a protectiei sociale descreste în 1998 ca urmare a schimbarilor operate în sistemul de finantare a sanatatii. Paradoxal însa, în ciuda cresterii responsabilitatilor financiare ale consiliilor locale, ponderea

cheltuielilor de la bugetele locale scade în 1998. În 1999, respectiv 2000, ar trebui sa asistam, datorita multiplicarii responsabilitatilor financiare la nivelurile locale, la cresterea ponderii finantarii de la bugetele locale; dar strategiile adoptate de catre acest nivel administrativ ca raspuns la modul în care a fost realizata descentralizarea protectiei sociale în ultimii doi ani sugereaza mai degraba o stagnare în gradul de implicare efectiva a nivelurilor locale în finantarea protectiei sociale, având drept consecinta directa o criza în finantarea asistentei sociale si a educatiei.

7. În loc de încheiere: o povestire neterminatã

Multe dintre aranjamentele institutionale prezentate în acest capitol s-au schimbat pe parcursul anilor 2001-2002. Mediul legislativ si institutional românesc este foarte dinamic si – ca o consecinta – orice încercare de a concepe un final istoriei proceselor de institutionalizare a politicilor sociale în România în perioada de tranzitie este sortita esecului. Procesele de ajustare, reformulare si reorganizare a politicilor sociale au cunoscut o dinamica fara precedent în ultimii trei ani, în mare masura si datorita acumularii unei “mase critice” a legislatiei ce reglementeaza varietatea, finantarea si furnizarea acestora.

Capitolul introductiv reflecta, în general, situatia existenta la sfârsitul anului 1999. În cele ce urmeaza voi încerca sa integrez câteva dintre cele mai importante schimbari petrecute în ultimii doi ani în peisajul institutional românesc. Ele modifica în mod firesc concluziile. Orice schimbare petrecuta într-un spatiu social “fluid” din punct de vedere institutional poate deveni cu usurinta un germene sau o tendinta în evolutia proceselor structurale viitoare. Deci, chiar daca exista riscul ca aceste schimbari pe care le voi semnala sa fie “sufocate” de altele ce le vor urma, devenind volatile în spatiul social semnificativ al tranzitiei, cred ca acest risc merita asumat.

Fonduri sociale sau bugetul de stat?

În 1999, numarul fondurilor sociale speciale a atins un maxim. O serie de fonduri speciale au fost înfiintate de-a lungul anilor ’90, ajungându-se ca în 1999 o parte semnificativa a programelor si serviciilor sociale sa fie finantate din aceste fonduri. În ceea ce priveste serviciile de sanatate, pe lânga Fondul de asigurari sociale de sanatate, exista si un fond de 2% din fondul de salarii, pentru sustinerea sanatatii publice. În 1998 se înfiinteaza Fondul pentru sustinerea educatiei publice, tot de 2% din fondul de salarii. Fostul Fond de risc si accident, actualul Fond de solidaritate sociala, a fost crescut prin marirea contributiei de la 1% la 3% din fondul de salarii. Acest fond a fost destinat suportarii cheltuielilor legate de protectia sociala a persoanelor cu handicap. În 1999 este înfiintat Fondul national de solidaritate, din care urmau a fi suportate o serie de cheltuieli legate de beneficiile de asistenta sociala. Putine cheltuieli în domeniul social grevau în 1999 bugetul de stat, acestea fiind în mare parte transferate fondurilor sociale speciale si, în special, bugetelor locale. Indiferent de ratiunea practica ce a stat la baza

crearii acestor fonduri sociale, una dintre functiile acestora era de a constitui o sursa sigura de finantare pentru diferitele tipuri de programe si servicii sociale. Ele urmau sa reprezinte – într-o oarecare masura – o garantie a continuitatii acestora, protejându-le în situatia în care ar slabi interesul politic pentru aceste forme de protectie sociala.

Începând cu 2001, asistam la un revers al acestui proces. Unele fonduri au fost micsorate, prin redimensionarea contributiilor[1], iar altele pur si simplu au fost absorbite în bugetul de stat. Absorbirea diferitelor fonduri si – mai departe – desfiintarea acestora înseamna, în fapt, relocalizarea diferitelor cheltuieli la nivelul bugetului de stat.

Un argument în favoarea acestui tip de aranjament este utilizarea mai eficienta a banilor publici. Unele fonduri erau excedentare, în pofida nevoilor crescute în toate domeniile protectiei si servicilor sociale, inducând o oarecare rigiditate la nivelul cheltuielilor publice si chiar la nivelul cheltuielilor publice sociale. Un avantaj suplimentar al acestui tip de aranjament ar fi acela ca ofera posibilitatea guvernului de a stabili si modifica prioritatile în raport cu problemele sociale acute. Perioada de tranzitie nu se caracterizeaza numai prin dinamismul crescut al proceselor de institutionalizare, deci al proceselor de structurare a solutiilor la diferitele probleme sociale, dar si printr-o configuratie variabila si înalt dinamica a problemelor si nevoilor sociale. Problemele sociale pot aparea si ca urmare a unor contingente, deci ca efecte perverse în contextul schimbarilor sociale. Ele nu reflecta numai un proces de tranzitie pe termen mediu sau lung, având deci determinari mai mult sau mai putin structurale. Ca atare este necesar ca guvernul sa poata articula politici sensibile în raport cu acestea. Este deci nevoie, într-o oarecare masura, de discretionaritate în vederea cresterii responsivitatii programelor si servicilor sociale.

Exista însa si un dezavantaj major al acestui aranjament financiar, ce reprezinta reversul monedei. Acesta vizeaza gradul crescut al dependentei politicilor, programelor si servicilor sociale de politica guvernamentala. Absorbtia cheltuielilor de catre bugetul de stat, nediferentiat, duce la cresterea instabilitatii diferitelor programe sociale si dependenta acestora de interesul politic imediat.

Indiferent de argumentele pro si contra acestui tip de aranjament si indiferent de ratiunile practice ce determina aceste restructurari în domeniul finantarii nationale a programelor si servicilor sociale, tendinta de redirectionare a unor procese initiate la începutul anilor '90 este evidenta.

Accelerarea si schimbarea strategiei descentralizarii financiare

La începutul anului 2000 se putea remarca o aparenta tendinta de recentralizare financiara a unor componente ale servicilor si beneficiilor sociale a caror finantare fusese transferata la nivel local. Descentralizarea financiara realizata în 1999, imediat dupa adoptarea legii finantelor publice locale în 1998, a creat o serie de

[1] *De exemplu, Fondul de solidaritate sociala a fost din nou redus la 1% din fondul de salarii, dupa abia trei ani de când nivelul contributiei fusese crescut la 3%.*

probleme datorita lipsei de prevedere a surselor de finantare pentru acele servicii trecute în responsabilitatea financiara a primariilor. În 2000, unele dintre aceste cheltuieli au fost din nou preluate de catre bugetul de stat. Acelasi lucru s-a întâmplat si cu colectarea impozitelor la nivel local. În 1999, primariile deveneau responsabile pentru colectarea atât a taxelor si impozitelor locale, cât si pentru colectarea procentului de 35% din impozitul pe venit ce revenea direct primariei. Începând cu 2001, s-a renuntat la colectarea locala a impozitului pe venit, ramânând în sarcina primariilor doar colectarea taxelor si impozitelor locale.

În 2001 si în special în 2002 (în conformitate cu proiectul legii bugetului de stat pentru 2002), procesul de descentralizare este din nou accelerat. Practic, în 2002, finantarea educatiei este descentralizata în totalitate: chiar si salariile personalului didactic trec în responsabilitatea bugetelor locale. Asistenta sociala – în cadrul careia cea mai semnificativa schimbare este înlocuirea ajutorului social cu schema venitului minim garantat – devine aproape în totalitate responsabilitatea autoritatilor locale. În domeniul servicilor de sanatate din nou rolul localului este crescut. Pe lânga serviciile sociale si asistenta sociala, sunt descentralizate si o serie de alte cheluieli si servicii (de ex., centrele de consultanta agricola, servicii în domeniul cultural). De data aceasta însa, procesul de redescentralizare “în forta” pare a fi însotit – cel putin la nivel teoretic – de indicarea surselor necesare finantarii serviciilor descentralizate.

Proiectul de lege a bugetului de stat pentru 2002 prevede urmatoarele tipuri de transferuri catre bugetele locale:

– suma destinata acoperirii salariilor cadrelor didactice (alocata din TVA);
– transferurile de echilibrare din impozitul pe venit, din care o parte cu destinatie speciala pentru sustinerea (partiala) a schemei venitului minim garantat si a subventiilor pentru încalzirea locuintei populatiei cu venituri reduse, a cheltuielilor în domeniul cultural si, nu în ultimul rând, a subventionarii generale a pretului energiei termice.

Ceea ce se petrece în fapt este cresterea spectaculoasa a transferurilor cu destinatie speciala. În mare parte, aceasta crestere se datoreaza unui nou tip de transfer: cel destinat acoperirii salariilor cadrelor didactice. Dar în acelasi timp creste si ponderea transferurilor cu destinatie speciala din totalul transferurilor de echilibrare. În 2000, respectiv 2001, aproximativ 25% din totalul impozitului pe venit era returnat de la bugetul de stat catre bugetele locale sub forma sumelor de echilibrare. Din aceasta suma, un procent de aproximativ 3% avea o destinatie speciala, reprezentând subventiile pentru energia termica. În 2002, ponderea transferurilor de echilibrare cu destinatie speciala creste la aproximativ 15% din totalul impozitului pe venit, ajungând sa reprezinte deci mai mult de jumatate din transferurile de echilibrare.

Principalele consecinte ale descentralizarii în 2001 si respectiv ale proiectului legii bugetului de stat pentru 2002 sunt:

1. Sursele financiare prevazute pentru serviciile descentralizate sunt gândite sa acopere partial necesarul de cheltuieli; de exemplu, suma transferata

pentru subventionarea energiei termice este gândita sa acopere 45% din cheltuieli, suma transferata pentru sustinerea venitului minim garantat este estimata a fi suficienta pentru aproximativ 75% din necesar (estimare a Ministerului de Finante pe baza datelor INS). Acolo unde sursele sunt prevazute sa acopere integral necesarul de cheltuieli, estimarea transferurilor este realizata fara a lua în calcul cresterile salariale, la o inflatie adesea optimist estimata (de exemplu, salariile în sistemul educational).

2. Cresterea ponderii cheltuielilor cu destinatie speciala din totalul transferurilor de echilibrare impune constrângeri si mai mari autonomiei decizionale la nivelul autoritatilor locale. Daca presiunile asupra bugetelor locale devenisera foarte mari începând cu 1999, amenintând în special acele servicii/programe ce prezentau cheltuieli elastice (ca, de exemplu, ajutorul social), efectul probabil al cresterii ponderii transferurilor de echilibrare cu destinatie speciala va fi diminuarea responsabilitatii administratiilor locale în adresarea nevoilor locale. Finantarea explicita a nevoilor, stabilite din ce în ce mai mult la nivel central, va duce la subfinantarea nevoilor specifice locale. Strategiile de eludare a responsabilitatilor nu sustin crearea unui comportament proactiv al administratiei locale.
3. Descentralizarea financiara în lipsa unei descentralizari adecvate a puterii de decizie în raport cu serviciile descentralizate. Procesul de descentralizare nu este finalizat, considera reprezentanti ai administratiei centrale. Discursul politic pare a statua descentralizarea responsabilitatilor ulterior celei financiare. Ce efecte poate avea însa asupra strategiilor locale descentralizarea financiara în lipsa oricarei puteri în a decide macar dimensionarea serviciilor furnizate si finantate la nivel local?

Evolutii în domeniul asistentei sociale

În 2001 a fost votata legea cadru a asistentei sociale si se asteapta sa intre în atentia celor doua camere ale legislativului Legea copilului si Legea serviciilor sociale. Aceasta lege pune bazele unui nou sistem national de asistenta si servicii sociale, întemeiat pe principiul cresterii responsabilitatii si angajarii autoritatilor locale în organizarea si furnizarea acestor servicii.

Dar poate cea mai semnificativa schimbare, cu impact pe termen scurt si mediu, este Legea venitului minim garantat (adoptata în 2001), menita sa înlocuiasca mai eficace ajutorul social, un beneficiu bazat pe testarea mijloacelor de trai. Aceasta lege reglementeaza si subventiile pentru energia termica acordate persoanelor aflate în nevoie pe perioada iernii.

Venitul minim garantat acordat de catre consiliile locale în baza declaratiilor de venit si a anchetelor sociale va fi – cel putin în parte – suportat din transferurile cu destinatie speciala de la bugetul de stat. Suma alocata pentru 2002 pentru acest beneficiu de la bugetul de stat este estimata a acoperi aproximativ 75% din necesar. Acest transfer nu se constituie însa ca un transfer suplimentar catre bugetele locale. Practic, veniturile bugetelor locale nu cresc în termeni reali, ceea

ce poate duce la o demotivare a autoritatilor locale de a cofinanta aceasta schema din veniturile fara destinatie speciala, în special în zonele mai sarace, unde nevoile sunt mai mari si bugetele locale mai sarace. Daca aranjamentele actuale de finantare si organizare a acestui beneficiu bazat pe testarea mijloacelor de trai vor fi mai eficace în sustinerea segmentului celui mai sarac al populatiei depinde în mare masura si de modul în care se va realiza alocarea acestor transferuri cu destinatie speciala de la nivelul judetean catre consiliile locale.

Luana Miruna POP

A

Abandonul copilului

În sens larg, abandonul copilului este actiunea prin care un copil este parasit, lasat fara îngrijire de catre parintii sai sau de catre persoanele care au obligatii legale de întretinere fata de copil. Abandonul genereaza o trauma profunda, cu consecinte extrem de negative pentru întreaga viata a copilului. Copilul abandonat este un copil aflat în dificultate, dezvoltarea sa, respectiv integritatea fizica sau morala, fiindu-i periclitata.

Exista o multitudine de **forme de abandon al copilului**, în functie de locul unde se produce, de circumstante si de înregistrarea legala a acestuia. În România, cazuri de copii abandonati se întâlnesc în maternitate, unde copilul este parasit imediat dupa nastere, în spital, unde a fost internat din motive de sanatate (sectii de pediatrie, sectii de distrofici, sectii de neuropsihiatrie, SIDA, TBC), în institutii rezidentiale de ocrotire (centre de plasament, camine spital) sau în strada.

În ultimele doua decenii ale regimului comunist, în România s-a înregistrat o adevarata explozie a abandonului, generata de politica agresiv pronatalista declansata în 1966, care a avut drept consecinte nasterea unui mare numar de copii nedoriti si cresterea ratei mortalitatii materne datorate avorturilor empirice. Fenomenul s-a înregistrat în patura din ce în ce mai larga a familiilor atinse de saracie, caracterizate printr-o rata ridicata a natalitatii si un interes scazut pentru planificarea familiala, în special dupa 1980. Acestei situatii i s-a adaugat o politica de protectie a copilului în dificultate în care statul substituia rolul familiei în cresterea si educarea acestuia si încuraja protectia copilului în institutii de ocrotire. Schimbarea politicii demografice a României dupa 1990 ar fi trebuit sa determine imediat o reducere drastica a numarului de copii abandonati. Persistenta pâna în 1997 a politicii de protectie a copilului mostenite de la sistemul comunist, lipsa serviciilor sociale care sa previna aparitia situatiilor de risc de abandon, lipsa unui sistem de servicii alternative la ocrotirea rezidentiala a copilului, lipsa serviciilor pentru mamele cu copii, dificultatea patrunderii metodelor de planificare familiala în special în comunitatile izolate, explozia drastica a saraciei sunt câteva din cauzele care explica mentinerea abandonului la cote alarmante în România. Singurele servicii care desfasurau pâna în 1997 activitati orientate catre prevenirea situatiilor de risc si dezvoltarea de servicii alternative la ocrotirea rezidentiala erau oferite de organizatii neguvernamentale.

Schimbarea cadrului juridic al protectiei copilului în 1997 în România (vezi capitolul introductiv - *Sistemul de protectie sociala în România, actori sociali implicati în protectia copilului în dificultate, copil în dificultate*) a creat premisele pentru reducerea numarului de copii abandonati. Desi conditiile economice nu s-au schimbat în bine dupa 1997, aparitia serviciilor publice pentru protectia copilului, descentralizarea

puterii de decizie si a responsabilitatilor de la nivel central la nivelul autoritatilor administratiei publice locale, apropierea activitatilor de protectie a copilului de client, aparitia serviciilor de prevenire a situatiilor de risc si mentinerea copilului alaturi de familia sa (reteaua de asistenti sociali comunitari, *centrele maternale*), serviciile de sprijin al parintilor pentru îndeplinirea responsa-bilitatilor fata de copil (*centre de zi*, centre de consiliere pentru parinti, centre de sprijinire a integrarii-reintegrarii copilului în familia naturala), dezvoltarea formelor alternative de protectie a copilului (servicii de *plasament familial* si la *asistentul maternal profesionist*) sunt schimbari care si-au dovedit eficienta în reducerea numarului de copii abandonati.

Datele statistice referitoare la situatia copiilor în dificultate dovedesc o diminuare a numarului acestora în România: numarul copiilor protejati în institutii de ocrotire era la sfârsitul anului 1999 de 30.435 de copii fata de 44.474 în 1997. În 1999 s-a prevenit institutionalizarea unui numar de 14.212 copii, activitate complet nerealizata înainte de 1997. La sfârsitul anului 1999 erau 20.504 copii protejati în familii substitutive fata de 11.899 în 1997, iar numarul copiilor protejati la *asistenti maternali profesionisti* era la sfârsitul anului 1999 de 2.970 de copii, aceasta forma de protectie fiind complet inexistenta înainte de 1997.

Rezultatele obtinute de tarile cu experienta în protectia copilului au dovedit ca prevenirea abandonului reprezinta solutia cea mai ieftina si cu efectele cele mai semnificative pentru dezvoltarea copilului atât pe termen scurt, cât si pe termen lung, iar acordarea de servicii de ajutorare, sprijin sau întarire a capacitatii parintilor de a-si îndeplini obligatiile pe care le au fata de copii s-a dovedit a fi cea mai buna solutie.

Din punct de vedere juridic, abandonul copilului reprezinta o hotarâre judecatoreasca (Legea nr. 47/1993 privind declararea judecatoreasca a abandonului) luata ca urmare a faptului ca parintii s-au dezinteresat în mod vadit de copil o perioada mai mare de 6 luni. Ca urmare a declararii judecatoresti a abandonului, instanta deleaga exercitiul drepturilor parintesti consiliului judetean, respectiv consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucuresti, care le îndeplinesc prin Comisia pentru Protectia Copilului. Dezinteresul manifestat fata de copil poate fi dovedit cu orice proba adusa de autoritatea tutelara sau serviciul public pentru protectia copilului. Instanta competenta poate decide, la cererea unuia sau a ambilor parinti, în situatia în care copilul nu a fost adoptat conform legii, redarea exercitiului drepturilor parintesti, daca au încetat împrejurarile care au condus la declararea abandonului si daca redarea exercitiului acestor drepturi este în interesul copilului.

Hotarârea judecatoreasca a abandonului determina consecinte juridice în ceea ce priveste statutul juridic al copilului. Prin declararea judecatoreasca a abando-nului, relatia parinte-copil este încheiata, solutia reintegrarii în familia biologica dispare, singura masura de protectie care poate fi definitiva si care este posibila devine adoptia. Exista largi dezbateri între specialisti cu privire la efectele declararii juridice a abandonului. Multi dintre specialisti considera aceasta

hotarâre judecatoreasca, în special pentru copilul de vârsta mare ocrotit pe perioade lungi de timp în institutii de ocrotire, ca nefiind în interesul superior al copilului. Neeligibil pentru adoptie, fara sansa reintegrarii în familia biologica, la vârsta de 18 ani, acest copil ramâne fara nici un sprijin. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: actori sociali implicati în protectia copilului în dificultate; copil în dificultate; asistent maternal profesionist; centru de plasament; centru de zi; centru maternal

Abilitarea actorilor sociali *(empowerment)*

Termenul consacrat de "empowerment", într-o traducere cât mai comprehensiva, se refera la abilitarea individului sau a grupurilor sociale, la dezvoltarea, respectiv cresterea puterii acestora în raport cu institutiile sociale. Într-o definire alternativa, *empowerment înseamna împartirea puterii*. Puterea reprezinta abilitatea de a atinge obiective semnificative: o persoana care dispune de putere are atât resursele, cât si libertatea de a realiza obiective care sunt atractive pentru sine si utile pentru organizatie (Rosinski, 1996).

Conceptul de "empowerment" s-a dezvoltat în contextul teoriilor radicale în stiintele sociale (e.g., Payne, 1999; Russel-Erlich si Rivera, 1986; Solomon, 1976; Rojek, 1986), capatând amploare în asistenta sociala o data cu schimbarea de paradigma si renuntarea la modelul medical în favoarea celui umanist, la sfârsitul anilor saptezeci.

În anii '80, conceptul a început sa fie utilizat cu precadere în teoria managementului. Exista nu putine pareri care sustin ca e. nu reprezinta decât reetichetarea mai vechiului concept de delegare. Aceasta interpretare este fundamentata pe analiza manifestarilor exterioare ale actiunilor de e. si delegare, care sunt relativ similare: în ambele cazuri, cineva transmite altcuiva dreptul, obligatia si mijloacele de a realiza o anumita activitate si de a atinge obiective prestabilite. Cu toate acestea, exista o diferenta majora în continutul celor doua actiuni, referitoare la resorturile interne ale acestora: daca delegarea este facuta în virtutea unor relatii ierarhic-functionale, e. se întemeiaza pe încrederea reciproca între participantii la actiune. Persoana care împuterniceste este încrezatoare ca cel împuternicit va utiliza cu întelepciune puterea de a decide si de a actiona si este dispusa sa accepte anumite esecuri, ca parte a procesului de învatare. Persoana împuternicita este încrezatoare ca deciziile si actiunile sale se vor bucura de sprijin si întelegere din partea celui care a împuternicit-o.

Conceptul este utilizat, de asemenea, si în evaluarea programelor sociale. Evaluatorul care opteaza pentru e. îsi asuma rolul de resursa a programului, devenind un îndrumator si facilitator care lucreaza pe picior de egalitate cu participantii. Avantajul este dublu: pe de-o parte, se pot obtine informatii substantiale nu numai despre ceea ce a întreprins programul, dar si despre modul în care cei care au primit interventia respectiva valorizeaza acest lucru, ceea ce permite proiectarea unor interventii viitoare în masura sa raspunda mai bine nevoilor grupului-tinta; pe de alta parte, e. modeleaza procesul de învatare atât al participantilor, cât si al evaluatorului însusi. Principalul risc al utilizarii e. în evaluare consta în faptul ca fluiditatea

acestei abordari poate deveni un obstacol pentru evaluatorii externi. De aceea, o abordare de tip e. este recomandabila mai cu seama în cazul evaluarilor interne. În acest caz însa, exista riscul ca un sistem internalizat de evaluare sa devina mai degraba un produs al acelei culturi, decât un instrument de schimbare veritabil.
Într-o definitie foarte larga, e. reprezinta procesul de intensificare a puterii personale, interpersonale sau politice, astfel încât indivizii sa poata actiona pentru a-si îmbunatati conditiile de viata (Gutierrez, 1990). Teoria si practica empowermentului se centreaza în jurul *conceptului de putere*.

Astfel, e. reprezinta transformarea lipsei de putere individuale si colective în putere personala, culturala si politica. E. presupune dezvoltarea unei mentalitati, un sens al puterii, eficientei si competentei personale si modificarea conditiilor structurale în vederea realocarii puterii.

Începând cu anii '90, e. începe sa fie utilizat si sa devina tot mai influent si în disciplinele sociale. În practica asistentei sociale, e. reprezinta abilitarea celor asistati de a participa nu numai la interventia propriu-zisa, ci si la proiectarea si interpretarea rezultatelor acesteia (Jayarathe, 1994). Principalul avantaj al unei asemenea abordari consta în faptul ca interventia devine mult mai sensibila la nevoile reale ale celui asistat. Riscul major este ca practicianul poate pierde relativ usor controlul asupra interventiei (Kagle, 1994).

Întreaga teorie a empowermentului este construita în termeni relationali, pornind de la premisa ca interactiunea sociala poate genera putere personala sau interpersonala (Bricker-Jenkins si Hooyman, 1986; Pinderhughes, 1989; Solomon, 1976).

Definirea puterii

În teoria empowermentului, puterea este definita în mod pozitiv, ca fiind (1) capacitatea de a influenta cursul vietii unei persoane; (2) o expresie a valorii de sine; (3) capacitatea de a lucra împreuna cu altii pentru a controla unele aspecte ale vietii publice; (4) accesul la mecanismele luarii de decizie în spatiul public.

Daca analizam puterea din perspectiva relatiilor de putere care pot afecta negativ interactiunea sociala, puterea devine (1) capacitatea de a bloca sansele grupurilor stigmatizate/ vulnerabile; (2) capacitatea de a exclude alte persoane si preocuparile acestora din procesul de luare a deciziei; (3) un mod de control al celor mai vulnerabili (vezi si *neajutorare învatata*, Selligman, 1975).

Nivelurile de manifestare a puterii:

personal = sentimentele si perceptiile legate de abilitatea personala în influentarea si rezolvarea propriilor probleme;
interpersonal = experientele de relationare care faciliteaza sau inhiba rezolvarea problemelor;
institutional = institutiile sociale care faciliteaza sau descurajeaza eforturile personale de autoajutorare.

Lipsa de putere (Solomon, 1976) este exprimata prin inabilitatea de a folosi emotiile, capacitatile si cunostintele si/sau resursele materiale într-un mod prin care exercitarea eficienta a unor roluri valorizate social sa determine o stare de autorealizare si satisfactie personala.

Lipsa de putere sau deprivarea de putere poate fi determinata de valorizarea negativa, adica plasarea unor imagini negative asupra rolurilor sociale exercitate de oameni apartinând anumitor categorii sociale defavorizate sau stigmatizate. Stigma sociala este definita pe scurt ca ansamblul caracteristicilor diferentiate/ discriminatorii determinate care determina limitarea accesului la servicii, definind ca parametru maxim excluziunea sociala (vezi si *stigma, excluziune sociala*).

Tehnica de abilitare

Valorizarea negativa reprezinta unul dintre blocajele de putere care urmeaza a fi îndepartate prin e.

Blocajele de putere pot fi: (1) indirecte = experiente negative timpurii (stigma-tul resimtit, atasat rasei, clasei sociale, apartenentei etnice sau religioase, dizabilitatilor sau anumitor roluri sociale) care determina scaderea încrederii si afecteaza interactiunile sociale, obstructionând cresterea capacitatii de exercitare a unor roluri valorizate social; valorile sociale care sprijina structurile de inegalitate/putere; (2) directe = experiente negative resimtite direct prin limitarea accesului la servicii si resurse materiale, pe criterii de rasa, clasa sociala, apartenenta etnica sau religioasa, handicap.

În e. clientului îi sunt puse fata în fata doua instante ale puterii: puterea asupra celorlalti, care trebuie schimbata în puterea împreuna cu ceilalti, pentru ceilalti. Se disting astfel trei tipuri de putere:

putere unidimensionala - autoritatea "de sus în jos" (*top-down);*
putere bidimensionala - cele doua capete ale puterii sunt marcate de aspectul oficial si cel neoficial în luarea deciziei;
putere tridimensionala - capacitatea de gândire reflexiva; realizarea potentialului intrinsec; exercitarea creativa si pozitiva a puterii.

Dimensiuni ale abilitarii

Se disting deci trei dimensiuni ale abilitarii: a) teoria empowermentului, dezvoltata în cadrul teoriilor radicale în stiintele sociale (vezi Payne, 1999), direct relationata cu teoria *pledarii cauzei*; b) "empowermentul", ca proces conditionat de anumiti factori si intervenind pentru realocarea puterii; c) practica empowermentului, continând strategiile de interventie determinate de un scop dat.

(a) **Din punct de vedere al enuntului teoretic**, e. poate fi definita în mod sintetic ca:

– facilitarea accesului unei persoane la resursele necesare si redarea unui anumit control asupra acestor resurse;
– dezvoltarea unor abilitati de luare a deciziilor si rezolvare a problemelor;
– dobândirea comportamentului instrumental necesar pentru a relationa eficient cu depozitarii puterii în vederea procurarii resurselor necesare (vezi Dunst et al., 1988).

(b) **Din perspectiva interactionala**, ea poate fi definita ca fiind (1) procesul de descoperire în sine si în altii a capacitatii de schimbare; (2) acceptarea responsabilitatii personale de actiune; (3) sprijinirea/abilitarea altor persoane sau grupuri vulnerabile.

A doua dimensiune a empowermen-tului se refera deci la procesul de abilitare. Din aceasta perspectiva, e. reprezinta procesul de intensificare a

sentimentului (sensului) de eficacitate personala a membrilor unei organizatii prin identificarea conditiilor care mentin vulnerabilitatea si deprivarea de putere si prin îndepartarea acestora prin practici organizationale formale si prin tehnici informale de furnizare a unor informatii de eficacitate.

Scopul e. este deci cresterea capacitatilor individului de a-si îmbunatati conditiile de viata în vederea atingerii unui nivel dezirabil de egalitate sociala.

Procesul abilitarii are doua obiective distincte:

– obtinerea unei distribuiri echitabile a resurselor; relatii neexploatatoare între oameni;
– abilitarea indivizilor de a dobândi un sens creativ al puterii prin sporirea respectului de sine, încrederii, cunostintelor si deprinderilor (Rees, 1991, p. 66).

(c) **Abilitarea clientului, la nivel practic**, se refera la dezvoltarea, în indivizi, familii, grupuri sau comunitati, a abilitatii de a dobândi putere.

Patru elemente sunt semnificative:

1. **atitudini, valori si convingeri**: convingerile cu privire la eficacitatea personala, un sens al sinelui care promoveaza actiunea personala, o convingere în valoarea de sine si un sens al controlului afecteaza procesul abilitarii;
2. **validare prin experienta colectiva**: în cadrul experientei colective, sinele si ceilalti recunosc experienta împartasita, respectiv faptul ca unele dintre perceptiile cuiva despre sine si lumea înconjuratoare sunt valide si astfel legitimate "la o voce". Perspectiva colectiva determina scaderea culpabilizarii de sine, cresterea tendintei de a privi dincolo de esecurile personale ca o cauza a problemei, dezvoltarea unui sens al destinului împartasit si constientizare colectiva;
3. **cunostinte si deprinderi pentru gândire critica si actiune**;
4. **actiune**: prin actiune reflexiva (praxis), indivizii pot dezvolta strategii de actiune si pot cultiva resurse, cunostinte si deprinderi necesare pentru influentarea structurilor de putere interne si externe. Pe plan psihologic, individul sau grupul asupra caruia se intervine învata sa-si asume responsabilitatea pentru faptele sale. Comportamental, devine capabil sa actioneze împreuna cu altii pentru atingerea obiectivelor comune si a schimbarii sociale si sa reflecteze asupra actiunilor respective, învatând din ele.

Practica de abilitare a clientului reprezinta efortul de obtinere a compatibilitatii între nevoi si resurse (Gould, 1987).

În ceea ce priveste interventia efectiva, abilitarea persoanelor/grupurilor sociale deprivate de putere reprezinta ansamblul de tehnici si strategii prin care sunt reduse, eliminate, combatute si transformate valorizarile negative practicate de categoriile influente ale societatii (depozitarii puterii sociale) în defavoarea anumitor indivizi sau grupuri sociale.

Promovarea unor valorizari negative în politicile si practicile institutionale se refera la discriminarea institutionalizata (e.g., rasismul institutionalizat, care reprezinta limitarea accesului la serviciile unei institutii sau la posturile

oferite în cadrul acelei institutii, pe criterii de apartenenta rasiala). Institutionalizarea valorizarilor negative determina invizibilitatea atitudinilor discriminatorii în acel context institutional. Deprivarea de putere este astfel înlocuita de absenta puterii pentru grupurile valorizate negativ (vezi si *stigma, discriminare, excluziune sociala*).

Etape ale interventiilor în vederea abilitarii

În cadrul procesului de e., indivizii sau grupurile dezavantajate vor parcurge urmatoarele etape:

a. se vor considera ca având un rol determinant în solutionarea problemelor lor, renuntând la starea de dependenta si preluând un rol activ în controlul vietii lor;
b. specialistii cu care lucreaza (asistenti sociali) vor fi acceptati ca parteneri, având anumite cunostinte si deprinderi de care clientii se pot folosi;
c. structurile de putere sunt privite ca fiind complexe si supuse schimbarii.

Practica de abilitare este construita pe cinci dimensiuni interpretative esentiale (Lee, 1994):

– *perspectiva istorica a oprimarii*, inclusiv istoria politicilor sociale în ceea ce priveste grupurile oprimate;
– *perspectiva ecologica*, cuprinzând cunostinte despre potentialul individual de adaptare, putere, abuz si deprivare de putere, inegalitati structurale si poluare socio-economica;
– *o perspectiva etnologica*, perspectiva care contribuie la activarea cunostintelor cu privire la efectele reale ale discriminarii de rasa, de clasa si ale relatiilor dintre ele;
– *o perspectiva feminista*, care accentueaza în special oprimarea femeii, conceptualizând totodata fenomenul într-o voce unica, cautând unitatea conceptuala între concepte ca “personalul înseamna politic”, si prezinta puterea în termeni nelimitati;
– *o perspectiva critica fata de orice forma de sistem opresiv*, dezvoltând strategii de promovare a schimbarii sociale.

Empowermentul a fost dezvoltat în practica asistentei sociale cu categorii vulnerabile, dezavantajate: femei, populatii minoritare (în special populatia de culoare în SUA), persoane cu dizabilitati, persoane lipsite de adapost, persoane cu probleme de sanatate mentala. Mai recent, practica empowermentului s-a extins, cuprinzând grupuri de adolescenti si familii dezavantajate. Are o aplicabilitate larga în Statele Unite si în Marea Britanie, contribuind la redefinirea asistentei sociale ca agent al schimbarii. În România, termenul de empowerment este introdus într-un ritm mai lent, fiind oarecum familiar pentru cei care lucreaza în domeniul stiintelor sociale (îndeosebi la nivel academic, neavând înca o aplicabilitate practica efectiva).

Rolurile pe care un asistent social le preia în practica empowermentului sunt: instructor, respectiv consultant în ceea ce priveste resursele, sensibilizator al factorilor de putere (rolul acesta apare si în practica pledarii cauzei), facilitator, lider de grup, mediator, “broker” al puterii.

În esenta, dezvoltarea practicii empowermentului în asistenta sociala face parte din schimbarea de paradigma si trecerea de la modelul

medical, centrat pe interventia imediata, la modelul umanist, centrat pe client ca beneficiar al serviciilor. Practica empowermentului în asistenta sociala presupune o revizuire critica a atitudinilor si convingerilor despre sine si mediul socio-politic propriu, precum si o validare a experientelor personale, o sporire a cunostintelor si deprinderilor de gândire critica si stabilire a strategiilor de actiune, asumarea unui rol activ în vederea schimbarii personale si politice.

Practica empowermentului se suprapune la nivel macrosocial cu pledarea cauzei si constituie un suport esential pentru actiunile de lobby, grupurile de presiune fiind unul dintre rezultatele eficiente ale practicii empowermentului. ◢**Marciana Popescu & Gabriel Matauan**◣

Vezi si: stigma; excluziune sociala; pledarea cauzei; neajutorare învatata; discriminare; grupuri de interes

Bibliografie selectiva: **Bricker-Jenkins (1986); Deming (1984); Dunst (1988); Gutierrez, Parsons si Cox (1998); Lee (1994); Mickelson (1995); Rees (1991); Solomon (1976)**

Abuz institutional

A.i. se refera la folosirea discretionara si diferentiata a puterii institutiei asupra (a) personalului angajat; (b) clientilor deserviti; limitarea accesului angajatilor în procesul de luare a deciziilor, limitarea sau retragerea discretionara a beneficiilor de drept, dezinformarea intentionata cu privire la drepturile angajatului, conform legilor statului de drept; exercitarea unor atitudini discriminatorii fata de (a) personalul institutiei; (b) clientii deserviti, pe baza unor criterii de sex, vârsta, clasa sociala, apartenenta etnica sau apartenenta religioasa; plasarea intereselor institutiei deasupra intereselor personalului angajat sau a clientilor deserviti.

A.i. este exprimat în limbaj legislativ prin promulgarea unor legi si reglementari care sa faciliteze folosirea discretionara a puterii si autoritatii institutionale în defavoarea personalului angajat sau a clientilor deserviti. De asemenea, ansamblul de politici sociale care determina reglementarea conditiilor de munca poate facilita a.i. prin exprimari ambigue sau omisiuni în ceea ce priveste drepturile angajatului. Reglementarile prin care este limitat accesul individului la serviciile unei institutii reprezinta o alta forma de a.i.

Conceptul de a.i. se mai utilizeaza si în raport cu tratamentul acordat copilului în institutiile de ocrotire, institutiile de educatie sau institutiile de sanatate, de catre angajatii institutiei respective. A.i. se poate manifesta prin (1) atitudini discriminatorii si diferentiate fata de copii, în functie de sex, rasa, clasa sociala, apartenenta religioasa, apartenenta etnica; (2) neglijare fizica si psiho-emotionala a copilului, prin izolare intentionata si întarire a atitudinilor negative; (3) abuz fizic, psiho-emotional sau sexual, comis de angajatii institutiei, respectiv de personalul implicat în ocrotirea si educarea copilului, prin exercitarea discretionara a puterii institutionale. ◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: abuzul copilului; putere discretionara

Bibliografie selectiva: **Crosson-Tower (1999)**

Abuzul copilului

Imaginea copilului a parcurs schimbari semnificative de-a lungul istoriei, afectând, direct sau indirect, modul în care copilul a fost tratat în familie si în comunitate. De la regulamentele spartane, care promoveaza supravietuirea celor puternici, condamnându-i pe cei mai vulnerabili, pâna la legalitatea infanticidului, care nu a fost declarat ilegal în dreptul roman decât în anul 318 e.n. (De Mause, 1976), copilul este prezentat ca proprietate a familiei, a comunitatii si implicit a societatii din care face parte, bunastarea sa depinzând de bunul plac al acestora. Societatea occidentala nu se prezinta cu o situatie mult diferita, istoria si literatura descriind copilul ca fiind considerat un adult mai mic, caruia îi sunt atribuite toate responsabilitatile unei persoane adulte. Daca în timp imaginea copilului se schimba, si datorita noilor curente psihologice care definesc copilul dupa noi parametri, dar si datorita aparitiei miscarii pentru drepturile omului, care considera copilul ca un capitol special al preocuparilor de prim rang, anii 1990 ne pun în fata încheierii unei evolutii ciclice, copilul fiind din nou considerat responsabil si judecat dupa criteriile folosite în judecarea unei persoane adulte (miscare începuta în Marea Britanie, în 1993 - când, dupa omorârea lui James, se recomanda coborârea vârstei de raspundere penala la 8 ani! - preluata si în unele state în Statele Unite, ca strategie de combatere a criminalitatii violente la copii si adolescenti). Cu toate acestea, în toate perioadele si în toate tipurile de societate, în ciuda dinamicii normelor folosite în cresterea si educarea copiilor, au existat întotdeauna familii care au pretuit copilul, înconjurându-l cu dragoste si acordându-i o ocrotire parentala dupa cele mai înalte standarde (vezi Corby, 1993; Pollock, 1983).

Istoric

Atât timp cât copilul a fost definit prin raportare exclusiva la parintii sai, ca proprietate a acestora, parintii au avut drept de viata si de moarte asupra copiilor lor. Conceptele care predetermina atitudinea fata de copil sunt si în prezent îndelung controversate: drepturile parintilor si drepturile copilului.

În aceasta perspectiva, societatile stravechi nu identifica drept abuziv nici un comportament al parintelui fata de copil (vezi Tower, 1989), iar pedeapsa corporala este acceptata, pâna târziu în secolul XX, ca o modalitate de educatie si disciplinare a copilului. Acesta este motivul pentru care pedeapsa corporala este larg uzitata si în familie, si în scoala, chiar si în prezent. Gradul de severitate a pedepsei corporale admise în limite legale variaza în timp. Astfel, în Statele Unite, în statul Massachusetts, în anul 1854 a fost promulgata o lege conform careia copiii în vârsta de peste 16 ani care îsi înjura sau îsi blesteama parintii pot fi condamnati la moarte, exceptie facând cazurile în care se dovedeste un comportament de neglijare sau maltratare cruda a copilului, în dreptul parintelui acestuia (citat în Edwards si Hopps, 1995).

În perioada revolutiei industriale, copilul este considerat folositor, în masura în care poate fi folosit ca forta de munca, fiind trimis sa munceasca de la o vârsta foarte frageda (Kempe si Helfer, 1980).

Abuzul copilului

Ratele mortalitatii infantile sunt direct corelate cu calitatea ocrotirii parentale, chiar daca intervin si alti factori (lipsa unor tratamente eficiente pentru epidemiile de gripa, pojar si tuberculoza, specifice secolului al XIX-lea si chiar primei jumatati a secolului XX).

În România, copilul este considerat purtatorul numelui familiei si deci apreciat în functie de gen (baietii sunt cei care duc numele mai departe). Sigur, aceasta situatie are valabilitate pentru familiile din clasele nobiliare sau pentru familiile bogate (unde transmiterea numelui este legata de transmiterea mostenirii). În familiile sarace, copilul merge la munca pamântului împreuna cu parintii sai, desi acest fapt nu este resimtit ca o exploatare, familia în întregime fiind exploatata de boieri/ clasa conducatoare. Daca în alte zone ale lumii, istoria releva existenta unor comportamente abuzive fata de copil pâna spre jumatatea secolului al XX-lea, în România familia este prezentata în relatarile istorice ca fiind un adapost pentru copil, în situatiile în care acesta este dorit, indiferent de starea materiala a familiei în care se naste. Mai mult, în situatiile în care familia nu poate pastra copilul, din diverse motive, adesea biserica si comunitatea locala îsi asuma responsabilitatile pentru cresterea copilului, acesta beneficiind de un mediu în care i se dezvolta sensul apartenentei la comunitatea locala.

A doua jumatate a secolului XX aduce o schimbare de paradigma în ceea ce priveste imaginea copilului în familie, ca si dreptul familiei de a decide numarul de copii pe care doreste sa îi aiba. Anul 1968 reprezinta un prim moment dramatic în schimbarea acestei paradigme, în acest an dându-se decretul prin care avortul este declarat ilegal, atasându-i-se sanctiuni drastice, iar numarul de copii într-o familie este impus prin lege, fiecare femeie de vârsta fertila fiind obligata la cel putin patru nasteri. Educatia contraceptiva dispare, iar mijloacele contraceptive devin un bun al pietei negre.

Din acest moment, mortalitatea infantila creste - datorita încercarilor de întrerupere a sarcinii si conditiilor din ce în ce mai precare de crestere a copilului. De asemenea, mortalitatea materna creste datorita extinderii avorturilor empirice, prin care se încearca limitarea dimensiunii familiei. Creste si numarul copiilor nedoriti, iar atitudinea parentala este direct influentata de schimbarea de paradigma, copilul fiind perceput ca o datorie si chiar ca o povara.

Institutiile de ocrotire devin institutii “mamut” în care sunt abandonati în grija statului copiii facuti la directivele impuse.

Desi pedeapsa corporala în institutiile publice este interzisa, în familie ramâne un mod obisnuit de educare a copilului, agravându-se proportional cu numarul de copii nedoriti si cu scaderea venitului familiei, cu cresterea numarului de copii. Accesul la educatie este limitat, iar calitatea educatiei elementare scade, datorita obligativitatii de promovare, dictate prin lege (fiind deci un deziderat politic, si nu o realitate obiectiva, care ar reflecta calitatea învatamântului în scoli).

Un alt fenomen atasat schimbarii de paradigma este forma de neglijare a copilului cea mai larg raspândita în România socialista: “copiii cu cheile de gât”. Implicarea ambilor parinti în munca pentru întretinerea familiei si

calitatea ambigua a serviciilor de ocrotire a copilului (acestea disparând cu desavârsire pentru copiii de vârsta scolara) determina transferul responsabilitatii de ocrotire a copilului asupra strazii.

Istoric vorbind, fenomenul abuzului copilului, desi un fenomen stravechi si întâlnit în toate timpurile si în toate societatile umane, devine o problema acuta pentru România în era comunista, fiind însa identificat ca atare doar dupa caderea blocului comunist. Amplificarea fenomenului este deci explicata de lipsa mijloacelor legale de interventie si promovarea politica a unei atitudini care perverteste ocrotirea parentala, prin interventia fortata a statului în viata privata. Pe de alta parte, interventia statului se opreste aici în situatiile în care copilul este expus unor pericole reale, statul respectând brusc intimitatea familiei, violata prin lege în momentul impunerii unui numar de copii, pe considerente politice.

Definitii ale abuzului copilului

Abuzul si neglijarea copilului sunt constructe legale, sociale si culturale asociate în mod esential unui anumit timp si unui anumit loc. Ceea ce noi numim azi infanticid si deci maltratare a copilului în cel mai grav mod cu putinta era pentru populatiile antice o practica fireasca de restrângere a marimii familiei si promovare a sanatatii speciei. Tot astfel, anumite practici si obiceiuri definite de noi ca abuz sunt tolerate si chiar încurajate în alte societati. De aceea, este necesara stabilirea unei definitii general valabile, care sa aiba în atentie promovarea interesului suprem al copilului si asigurarea bunastarii acestuia.

Perspectiva legislativa defineste abuzul ca fiind:

"...vatamarea fizica sau psihica, abuzul sexual sau exploatarea, neglijarea sau maltratarea unui copil de catre o persoana responsabila pentru ocrotirea copilului, în anumite circumstante care indica vatamarea sau amenintarea sanatatii si bunastarii copilului, conform prevederilor în vigoare; termenul de "persoana responsabila pentru ocrotirea copilului" include orice angajat al unei institutii de ocrotire; si orice persoana angajata pentru a oferi servicii de ocrotire a copilului în afara familiei." (Child Abuse Prevention and Treatment Act, 1974, amendat de Child Abuse Prevention, Adoption and Family Services Act, 1992 - 42 Sec. 5106g.)"

În ceea ce priveste perspectiva legislativa româneasca, conform Codului penal român, abuzul copilului apare definit ca privind „rele tratamente aplicate minorului", reprezentând:

"…aplicarea, de catre parinte sau de catre persoana caruia copilul i-a fost încredintat, de masuri sau tratamente de orice fel care pun în primejdie grava dezvoltarea fizica, intelectuala sau morala a copilului. Include alungarea de acasa, expunerea la îmbolnavire, aplicarea de lovituri corporale grave, amenintarea grava, lipsirea de libertate, punerea minorului sa cerseasca, punerea unui minor sa practice prostitutia, punerea minorului sa asiste la scene ori acte cu caracter obscen etc."

si, de asemenea, apar referiri la abuzul copilului în articolele referitoare la infractiunile sexuale asupra minorilor.

Totodata, legea privind protectia copilului aflat în dificultate face referiri la situatiile în care viata si sanatatea

copilului sunt amenintate, înglobând oarecum notiunea de abuz în notiunea de copil aflat în dificultate.

Daca sanatatea sau dezvoltarea fizica a copilului sunt primejduite prin modul de exercitare a drepturilor parintesti, prin purtare abuziva sau prin neglijenta grava în îndeplinirea îndatoririlor de parinte ori daca educarea, învatatura sau pregatirea profesionala a copilului nu se face în spiritul respectului fata de normele social-morale ale societatii, se poate cere decaderea parintelui din drepturile parintesti.

Conform definitiilor existente, nu se face nici o delimitare conceptuala a diferitelor forme de abuz. De asemenea, mentionarea calificativului "grav/grava" determina încadrarea în criteriile de definire doar a formelor grave de maltratare, ceea ce face ca orice *vatamare semnificativa* care nu a atins nivelul maxim de gravitate sa nu fie luata în considerare si monitorizata, în conditiile prezentei legi.

Forme de abuz (maltratare) al copilului:

1. Neglijarea copilului

Literatura de specialitate defineste termenul de neglijare a copilului în contextul unui continuum al ocrotirii copilului, care variaza de la ceea ce este considerat a fi standardul maxim al ocrotirii copilului, pâna la maltratare si abuz. Definirea neglijarii se face prin raportare la responsabilitatile împartasite de ocrotire a copilului, cu implicarea tuturor actorilor comunitari responsabili (parinti, familie extinsa, comunitate si societate). În definirea neglijarii copilului se tine seama de acele nevoi fundamentale de crestere si dezvoltare care, datorita omisiunii, inactiunii sau neglijentei parintilor/persoanelor implicate în ocrotire, nu sunt satisfacute (Zuravin, 1991).

Neglijarea fizica este definita în legislatia de protectie a copilului din Marea Britanie ca:

Neglijarea persistenta sau severa a copilului sau esecul de a-l proteja de orice eventuala expunere la vreun pericol, incluzând supunerea la frig si înfometare sau esecul total de a asigura copilului minimul de ocrotire, având drept rezultat afectarea semnificativa a sanatatii si dezvoltarii copilului, inclusiv sindromul nonorganic al întârzierii în dezvoltare (DHSS, 1991).

Neglijarea reprezinta o forma pasiva de maltratare a copilului, determinata de omisiuni deliberate sau accidentale, dar cu o frecventa semnificativa, ale parintilor sau persoanelor implicate în ocrotirea copilului, în ceea ce priveste asumarea responsabilitatilor de ocrotire a copilului, pentru satisfacerea nevoilor fundamentale de crestere si dezvoltare. Termenul de „omisiune" vizeaza (1) nesatisfacerea nevoilor bazale = deprivarea de hrana, îmbracaminte, adapost; (2) nesatisfacerea nevoilor de securitate = supraveghere neadecvata a copilului cu expunerea subsecventa a acestuia unor riscuri de vatamare; (3) nesatisfacerea nevoilor afective = neglijare emotionala; (4) nesatisfacerea nevoilor de dezvoltare = neglijare educationala; (5) nesatisfacerea nevoilor de interventie imediata = neglijarea sanatatii copilului; (6) nesatisfacerea nevoii de apartenenta = neglijare comunitara; omisiuni privind asigurarea bunastarii copilului la nivel institutional = neglijare institutionala (vezi si *abuz institutional*, Dubowitz, Black, Starr si Zuravin, 1993; Kadushin, 1988; Polansky, Hally si Polansky, 1975).

O forma intermediara a neglijarii copilului, care implica intentionalitate si actiune din partea parintelui, este **abandonul copilului**. Abandonul copilului se poate concretiza în doua forme: (a) **abandonul în fapt**, pentru cazurile în care persoana responsabila pentru ocroirea copilului nu îsi asuma aceasta responsabilitate, parasind copilul în spatii publice, institutii publice sau în grija unor persoane private. În România, aceasta forma de abuz al copilului este definita în temeni legislativi si prin omisiunea de a lua contact cu copilul pentru o perioada de mai mult de 6 luni, în cazul în care acesta este plasat într-o institutie de ocrotire; (b) **abandonul emotional** al copilului intervine în momentul în care copilul nu beneficiaza de ocrotire parentala, apartinând doar fizic parintilor sau ocrotitorilor legali. Aceasta forma de abandon este mai greu de identificat, dar constituie un element esential pentru stabilirea unor strategii coerente de protectie a copilului, având în vedere efectele de lunga durata care afecteaza dramatic dezvoltarea copilului.

Un exemplu relevant de **neglijare comunitara si institutionala** a copilului îl constituie „copiii strazii". Fenomen social exploziv dupa 1990, prezenta copiilor pe strazile marilor orase, în cea mai mare parte datorita lipsei unui adapost stabil, atât din punct de vedere fizic, cât si din punct de vedere emotional, este înglobat sub denumirea de „copii ai strazii", categorie cu conotatii negative, subliniind lipsa oricaror factori comunitari sau institutionali care sa-si asume responsabilitatea pentru ocrotirea acestor categorii de copii. Esecul factorilor de decizie în protectia copilului se regaseste la nivel institutional, în absenta unor servicii adecvate prin care sa se asigure conditiile fundamentale de crestere si dezvoltare pentru copiii abandonati „strazii". Din punct de vedere conceptual, „copiii strazii" se regasesc în definirea copilului abandonat, a copiilor lipsiti de adapost, a copiilor neglijati si a copiilor abuzati. Ca efect al lipsei totale de supraveghere, unii dintre acesti copii apar mai târziu în categoria „delincventei juvenile", în timp ce altii se regasesc în retelele de prostitutie juvenila. Reducerea unui fenomen atât de complex la o eticheta peiorativa, cu potential stigmatizant si discriminatoriu, reprezinta un caz concret de neglijare comunitara si institutionala a copilului si incrimineaza toti factorii de decizie.

2. Abuzul fizic al copilului

Abuzul fizic al copilului (maltratarea copilului) este definit în functie de actele de agresiune comise asupra copilului, care au ca rezultat vatamarea fizica a copilului sau expunerea copilului unui risc de vatamare fizica. În Marea Britanie, legislatia de protectie a copilului (Children Act, 1989) introduce un termen nou în definirea abuzului copilului: *vatamare semnificativa*. Acest termen se aplica definirii abuzului fizic, stabilind criteriile folosite în evaluarea unui comportament ca fiind abuziv, în functie de efectele pe care le are asupra bunastarii fizice si dezvoltarii copilului.

Abuzul fizic al copilului este definit ca fiind:

Orice vatamare sau risc de vatamare fizica a copilului sau esecul de a preveni suferinta fizica produsa unui copil, incluzând otravirea intentionata, sufocarea intentionata si sindromul Münchausen by proxi (DHHS, 1991).

Chase (1975) implica în definirea abuzului copilului persoanele care vor fi considerate responsabile pentru maltratarea fizica a copilului:

Abuzul fizic reprezinta vatamarea deliberata si intentionata a unui copil, comisa de o ***persoana care are copilul în ocrotire****. Formele de manifestare ale abuzului fizic sunt: bataia, lovirea, arsuri cu tigara, oparirea cu apa fierbinte, strangularea, tortura fizica, crima.*

Literatura de specialitate ofera trei tipuri de definitii:

(1) **Din punct de vedere medical**, abuzul fizic este definit prin raportare la gradul de severitate al vatamarii fizice determinate: echimoze, leziuni, fracturi, arsuri, traumatisme. Comportamentele atasate abuzului fizic sunt incluse în categoria definita medical ca „sindromul copilului batut" (Kempe), implicând gama consecintelor psihoemotionale ale abuzului fizic asupra copilului. Astfel, în paradigma medicala, abuzul fizic este definit în functie de conditia copilului vatamat care se cere tratata si de starea psihica a parintelui agresor, care, de asemenea, solicita interventia medicului.

(2) **Din punct de vedere legal**, abuzul fizic este definit în functie de intentionalitate, raportata la drepturile si responsabilitatile stabilite prin lege pentru cei implicati. Astfel, copilul este definit ca fiind victima unui comportament abuziv, în timp ce parintele este fie agresor (prin încalcarea drepturilor copilului si nerespectarea responsabilitatilor personale fata de copil), fie complice (prin esecul de a preveni abuzul sau de a denunta comportamentul abuziv fata de copil factorilor de decizie). Drepturile individuale devin chintesenta abordarii juridice.

În legislatia în vigoare în tara noastra, abuzul fizic este definit la nivelul Codului penal prin termenul de rele tratamente aplicate minorului. Termenii de definire se refera la:

…aplicarea, de catre parinte sau de catre persoana caruia copilul i-a fost încredintat, de ***masuri sau tratamente de orice fel care pun în primejdie grava dezvoltarea fizica,*** *intelectuala sau morala a copilului. Include alungarea de acasa, expunerea la îmbolnavire,* ***aplicarea de lovituri corporale grave****, amenintarea grava, lipsirea de libertate, punerea minorului sa cerseasca, punerea unui minor sa practice prostitutia, punerea minorului sa asiste la scene ori acte cu caracter obscen etc.*

O oarecare referire la abuzul fizic al copilului mai apare în Codul familiei si în Ordonanta Guvernului privind protectia copilului aflat în dificultate nr. 26/1997, la articolele care stabilesc situatiile în care se procedeaza la decaderea din drepturile parintesti.

(3) **A treia paradigma folosita** în definirea abuzului fizic al copilului este cea oferita de asistenta sociala, în contextul careia abuzul fizic este definit în functie de consecintele anticipate. Astfel, reechilibrarea sistemului familial devine centrul atentiei, **abuzul fizic fiind definit în termenii disfunctiilor relationale**.

Etiologia abuzului fizic este analizata din diferite perspective teoretice, având în vedere complexitatea fenomenului si diversitatea punctelor de vedere existente.

Abordarile psihopatologice explica abuzul fizic în functie de personalitatea parintelui agresor (modelul psihodina-

mic - Factor si Wolfe, 1990), tulburarile de sanatate mentala ale parintelui agresor (modelul bolii psihice - Justice si Justice, 1976) sau prin elementele temperamentale caracteristice parintelui agresor (modelul trasaturilor temperamentale - Delsordo, 1963; Boisvert, 1974).

Abordarile interactionale propun doua tipologii în explicarea abuzului fizic: tipologia parintelui agresor vs. tipologia copilului abuzat. Un rol esential îl are perceptia si asteptarile parintelui agresor asupra copilului abuzat, la aceasta adaugându-se evenimentele circumstantiale care afecteaza fixarea atasamentului parinte-copil (Martin, 1976; Tzeng et al., 1991).

Abordarea structurala analizeaza etiologia abuzului fizic din perspectiva modelelor parentale disfunctionale, identificând patru tipuri de familii de risc: familia contopita, familia detasata, copilul parentificat, si familia cu „tap ispasitor", în care se procedeaza practic la blamarea victimei (Karpel si Straus, 1983; Tzeng et al., 1991).

Modelul ecosistemic procedeaza la identificarea si analizarea factorilor de mediu care intervin în declansarea si mentinerea comportamentului abuziv (ex., deficitul de educatie; saracia; rasismul, somajul, stresul ocupational etc. - Gil, 1986).

Modelul învatarii sociale explica abuzul copilului prin raportarea la anumite comportamente învatate, în ceea ce priveste comunicarea, disciplinarea, stabilirea regulilor, exprimarea emotionala, etc. Lipsa încrederii în sine devine un factor determinant în iterarea unor comportamente abuzive (Justice si Justice, 1976).

Modelul socio-psihologic pune în discutie contributia unor factori ca, somajul, conflictele maritale, izolarea sociala, aparitia unor copii nedoriti, numarul prea mare de copii, existenta unui copil/membru al familiei cu dizabilitati sau cu probleme de sanatate psihica etc. la declansarea unor comportamente abuzive (Gelles, 1973).

Modelul psihosocial: abuzul fizic este rezultatul unui sistem de interactiuni la nivelul cuplului parental, între parinte si copil, între copil si mediul sau de dezvoltare, între parinte si mediul de dezvoltare si între parinte si societate (Justice si Justice, 1976). Din aceasta perspectiva, abuzul reprezinta rezultatul unui sistem complex de variabile, puternic interrelationate, având un rol determinant în sistemul familial în care se dezvolta agresorul si copilul abuzat.

3. Abuzul sexual

În termeni generali, abuzul sexual este definit în *Enciclopedia de Asistenta Sociala* (*Social Work Encyclopedia*) ca fiind orice contact fortat, manipulat sau obtinut prin persuadare psihica, cu un copil, de catre o persoana adulta (diferenta de vârsta între copil si persoana adulta fiind în general estimata la cel putin 5 ani, pentru a defini abuzul din perspectiva unui raport de putere - n.a.) responsabila pentru ocrotirea acestuia, în scopul obtinerii unei gratificari sexuale de catre persoana adulta. Conceptul de abuz, în sine, opereaza cu o serie de termeni determinanti: (1) relatie = interactiunea stabilita între copilul abuzat si persoana abuzatoare se bazeaza pe existenta unei relatii apropiate, abuzul constând în fapt în violarea încrederii stabilite pe baza acestei relatii; (2) intimitate personala = abuzul consta în încalcarea granitelor perso-

nale, în baza unui raport de putere; (3) raport de putere = abuzul este facilitat de existenta unor relatii inegale, raportul de putere fiind cu atât mai intens cu cât relatia între victima si agresor este mai apropiata.

Boszormeny-Nagy si Spark (1984) redefinesc abuzul sexual al copilului în familie în baza **loialitatilor invizibile** stabilite între parintele/persoana abuzatoare si copilul abuzat. Astfel, abuzul este perpetuat, în masura în care copilul protejeaza prin tacere relatiile intrafamiliale.

Exista câteva puncte critice de luat în considerare în definirea abuzului sexual:

- intentionalitatea actului, în vederea obtinerii gratificarii sexuale;
- frecventa actului;
- asocierea actului abuziv cu impunerea relatiei de putere.

În functie de natura relatiei dintre agresor si copilul abuzat, abuzul sexual poate fi intrafamilial sau extrafamilial. În limbaj juridic, abuzul sexual intrafamilial, finalizat prin contact sexual, (genital sau anal) este numit **incest** si este incriminat în aproape toate societatile moderne. În România, incestul este considerat infractiune si sanctionat prin lege.

Gama de comportamente care pot fi considerate abuzive este însa mult mai larga. În literatura de specialitate, abuzul sexual cuprinde o gama larga de comportamente sexuale neconsensuale, care implica copii. Sunt incluse aici toate tipurile de acte sexuale comise prin forta sau amenintarea cu forta si activitatile sexuale comise de un adult sau un copil aflat la o diferenta de vârsta semnificativa de copilul agresat. Comportamentele sexuale includ penetrare vaginala, orala sau anala, atingeri sexuale, voyeurism, si expunere a organelor genitale, ca si expunerea copilului la anumite materiale pornografice sau obiecte erotice. Caracteristica definitorie a abuzului sexual este ca copilul nu consimte si nici nu poate consimti la actul sexual la care este supus, datorita diferentelor semnificative de putere, date de vârsta, marime fizica, cunostinte si pozitie în relatia cu agresorul.

Codul penal român identifica o serie de comportamente, incluse în categoria infractiunilor sexuale, care pot constitui abuz sexual. Cu toate acestea, multe comportamente ramân în afara definitiei juridice folosite de codul penal.

Legislatia Statelor Unite foloseste urmatoarea definitie juridica a abuzului sexual:

Abuzul sexual = (1) folosirea, persuadarea, inducerea, impunerea sau constrângerea unui copil de a se angaja în orice fel de conduita sexuala (sau o simulare a unei altfel de conduite) cu scopul producerii unei imagini vizuale a unei asemenea conduite; (2) violul, molestarea, prostitutia sau orice alta forma de exploatare sexuala a copilului sau relatia incestuoasa cu un copil, în anumite circumstante în care sanatatea si bunastarea copilului sunt afectate sau amenintate (*Child Abuse Prevention and Treatment Act 42, amendat de Public Law 98-457, la Congresul al 98-lea, 9 octombrie 1984*).

Abuzul sexual se refera deci la „orice experienta sexuala în copilarie care afecteaza sau ar putea afecta dezvoltarea sanatoasa a copilului” (*National Center on Child Abuse and Neglect*, 1985, p. 3).

Exploatarea sexuala a copilului se refera la constrângerea sau manipularea copilului în a participa la anumite experiente sexuale care au un scop comercial (realizarea de materiale pornografice, implicarea copilului în retele de prostitutie juvenila).

Violul unui copil este definit ca fiind acel act de penetrare a corpului copilului de catre o persoana adulta - definitia cuprinzând astfel mai mult decât ceea ce se întelege în mod traditional prin penetrare: penetrare genitala, orala, anala, manuala.

Pedofilia este definita în Codul penal român si în manualele de psihiatrie ca reprezentând obtinerea gratificarii sexuale de catre o persoana adulta, de la un minor. Considerata ca fiind o disfunctie sexuala, în contextul careia orientarea sexuala primara a adultului este fata de copii, reprezinta una dintre formele de abuz sexual extrafamilial, recunoscute si sanctionate prin lege.

Pederastia reprezinta relatia sexuala dintre un barbat si un copil de sex masculin.

4. Abuzul psihoemotional

Reprezinta forma de abuz cea mai dificil de identificat. În fapt, abuzul psihoemotional însoteste toate celelalte forme de abuz. Mesajele transmise unui copil, prin care identitatea si valoarea sa sunt atacate lasa traume mult mai grave decât loviturile fizice. Neglijarea emotionala impieteaza asupra formarii atasamentului, creând premise pentru victimizarea ulterioara a copilului. Abuzul psihoemotional include agresivitate verbala sau emotionala, amenintari sau respingere si izolare, cu rol punitiv. Neglijarea emotionala se refera la lipsa de afectivitate, inconsistenta relatiei afective, refuzul de a oferi protectie adecvata copilului sau acceptarea unor comportamente maladaptative ale copilului, ca de exemplu, delincventa sau abuzul de droguri (conform Crosson-Tower, 1999, p. 206).

Operationalizarea definitiei abuzului psihoemotional a dus la definirea urmatoarelor forme de abuz (comportamente abuzive) (Crosson-Tower, 1999; Wiehe, 1990):

Respingere = persoana adulta aflata în rol de ocrotire fata de copil refuza sa recunoasca valoarea copilului si legitimitatea nevoilor sale;

Izolare = persoana adulta aflata în rol de ocrotire fata de copil izoleaza copilul de orice experiente normale, împiedicându-l în stabilirea unor relatii de prietenie si facându-l sa creada ca este singurul din întregul univers;

Terorizare = persoana adulta aflata în rol de ocrotire fata de copil ataca verbal copilul, creeaza un climat de frica, tiranizeaza si sperie copilul, inoculându-i convingerea ca lumea este capricioasa si ostila;

Ignorare = persoana adulta aflata în rol de ocrotire fata de copil deprivează copilul de orice stimulare esentiala, oprindu-i cresterea emotionala si dezvoltarea intelectuala;

Corupere = persoana adulta aflata în rol de ocrotire fata de copil socializeaza copilul în mod disfunctional, stimulându-l sa se angajeze în comportamente distructive si antisociale, reîntarind tendintele deviante si dezabilitând copilul fata de orice experienta sociala normala;

Distrugerea obiectelor personale;

Torturarea si distrugerea animalelor care apartin copilului.

Abuzul psihologic consta în: (1) tortura psihologica; (2) teroare psihologica; (3) vatamare psihica; (4) abandon psihologic (indisponibilitatea emotionala a persoanei adulte aflate în rol de ocrotire - O'Haggan, 1993).

Nu este clara delimitarea între abuzul psihologic si cel emotional, cele doua fiind relationate. Cu toate acestea, abuzul emotional poate fi definit ca acel raspuns comportamental emotional inadecvat, sustinut si repetat, la exprimarile emotionale ale copilului si implicit la manifestarile comportamentale ale acestuia. Abuzul psihologic constituie acel comportament inadecvat, sustinut si repetat, care distruge sau reduce în mod substantial potentialul de creativitate si dezvoltare a unor abilitati mentale esentiale ale copilului - incluzând inteligenta, memoria, recunoasterea, perceptia, atentia, limbajul si dezvoltarea morala (O'Haggan,1993).

În România, în absenta unor legi foarte specifice si în contextul unor servicii sociale insuficient dezvoltate, abuzul copilului este redus la forma sa fizica, fiind definit strict medical, din perspectiva gravitatii leziunilor înregistrate. De asemenea, sunt sanctionate formele extreme de abuz sexual (incest, viol, pedofilie). Explozia numerica a cazurilor de abuz fizic, încadrate din punct de vedere legal la vatamari corporale grave, lovituri cauzatoare de moarte, pruncucidere sau omor calificat, constituie o expresie a insuficientei strategiilor existente pentru prevenirea cazurilor de abuz si pentru protectia adecvata a copilului în familia sa.

Politicile sociale de suport al familiei si copilului sunt responsabile pentru monitorizarea eficienta si corecta a cazurilor de abuz (prin înregistrare corespunzatoare), pregatirea unui personal calificat pentru interventiile în cazurile de abuz al copilului (asistenti sociali, psihologi, cadre medicale si educatori), elaborarea unor regulamente institutionale clare, prin care sa fie mentionate responsabilitatile fiecarui actor social implicat, si dezvoltarea unor servicii alternative de protectie a copilului, pentru situatiile în care copilul este expus abuzului sau riscului de abuz în propria sa familie. ◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: violenta domestica

Bibliografie selectiva: **Edwards si Hopps (1996); Crosson-Tower (1999); Corby (1993)**

Acreditarea serviciilor de sanatate

A. este o metoda din ce în ce mai agreata de evaluare a calitatii serviciilor furnizate de o persoana, un grup sau o institutie sanitara.

În cazul serviciilor de sanatate, acreditarea ofera un sistem complex de apreciere din exterior, având trei mari obiective:

– sa ofere siguranta populatiei în legatura cu serviciile acreditate printr-un proces cuprinzator si o decizie corecta;
– sa ofere informatii corecte despre performanta serviciului acreditat tuturor partilor interesate;
– sa contina un proces care sa stimuleze si sa motiveze organizatiile si pe practicieni în activitatea lor

îndreptata spre satisfactia populatiei printr-o înalta calitate a serviciilor lor.

Acreditarea este un program care poate fi voluntar sau obligatoriu, în functie de reglementarile specifice unei tari; în consecinta, procesul de acreditare este atributia unei institutii private sau publice.

Acreditarea îsi propune:

– sa stabileasca nivelul calitatii îngrijirilor acordate de o institutie medicala;
– sa anticipeze daca institutia în cauza va oferi îngrijiri de o calitate acceptabila în viitor;
– sa creasca oferta de îngrijiri a institutiei;
– sa recunoasca, atât în cadrul institutiei, cât si fata de populatie, ca aceasta ofera îngrijiri de sanatate cel putin la un nivel acceptabil de calitate.

Finalitatea procesului de acreditare consta în cresterea calitatii serviciilor medicale si a satisfactiei pacientului. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: evaluarea programelor sociale

Bibliografie selectiva: **Ellencweig (1992)**

Actori sociali implicati în protectia copilului în dificultate în România

Actorii sociali reprezinta totalitatea institutiilor guvernamentale si neguvernamentale care joaca un rol determinant în protectia copilului în dificultate.

Pâna la începutul anului 1997, sistemul de protectie a copilului aflat în dificultate instituit în 1970 si, respectiv, actorii sociali implicati în protectia copilului în dificultate au ramas neschimbati, desi, începând din anul 1990, o data cu schimbarea regimului politic, România îsi afirmase intentia unei schimbari prin ratificarea în 1990 a Conventiei ONU privind drepturile copilului si prin includerea în Constitutia României a principiului care garanteaza libera dezvoltare a personalitatii umane: “Copiii se bucura de un regim special de protectie si de asistenta în realizarea drepturilor lor”.

Vechiul sistem de protectie a copilului aflat în dificultate care a functionat pâna în 1997 era favorabil ocrotirii copilului în institutii rezidentiale. **Comisia pentru Ocrotirea Minorului** (**COM)** era instanta administrativa judeteana, autorizata sa hotarasca adoptarea unei masuri de protectie a copilului în dificultate.

Ministerul Sanatatii, Ministerul Educatiei Nationale, Secretariatul de Stat pentru Persoane cu Handicap asigurau protectia sociala a copilului în dificultate în institutii rezidentiale de ocrotire separate artificial, pe criteriul vârstei, al tipului sau gradului de handicap (leagane, case de copii, camine-spital, centre de recuperare pentru distrofici, centre de recuperare neuropsihiatrica infantila).

În martie 1997 a fost initiata schimbarea sistemului de protectie a copilului în dificultate, de la un sistem centrat pe institutie catre un sistem orientat pe protectia în familie a copilului.

Responsabilitatea de a asigura copilului aflat în dificultate protectie si asistenta în realizarea si în exercitarea corespunzatoare a drepturilor sale revine, în primul rând, colectivitatii locale din care acesta face parte. **Consiliul judetean si consiliile locale ale sec-**

toarelor municipiului Bucuresti stabilesc masuri de protectie a copilului aflat în dificultate si asigura aplicarea corespunzatoare a acestora. Pentru exercitarea acestor activitati, consiliul judetean sau consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucuresti organizeaza Comisia pentru Protectia Copilului si Serviciul public specializat pentru protectia copilului. Consiliul judetean, respectiv consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucuresti colaboreaza pentru realizarea atributiilor ce le revin pentru protectia copilului cu serviciile deconcentrate ale ministerelor (Ministerul Muncii si Protectiei Sociale, Ministerul Educatiei Nationale, Ministerul Sanatatii, Secretariatul de Stat pentru Persoane cu Handicap, Ministerul de Interne) si cu organismele private autorizate de catre Comisia pentru Protectia Copilului sa desfasoare activitati de protectie a copilului (organizatii neguvernamentale - ONG).

Comisia pentru Protectia Copilului este organ de specialitate al consiliului judetean, respectiv al consiliului local al sectoarelor municipiului Bucuresti, cu activitate decizionala în domeniul protectiei copilului aflat în dificultate si al protectiei drepturilor copilului prin adoptie. Comisia pentru Protectia Copilului reprezinta autoritatea consiliului judetean, respectiv a consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucuresti. Hotarârea Comisiei pentru Protectia Copilului este executorie si poate fi atacata la judecatoria teritoriala competenta. Comisia pentru Protectia Copilului este compusa din specialisti ai serviciilor publice descentralizate ale Ministerului Sanatatii, Ministerului Educatiei Nationale, Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap, Ministerului de Interne, Ministerului Muncii si Protectiei Sociale, specialisti în domeniul protectiei copilului de la nivel local sau din cadrul organizatiilor neguvernamentale.

Serviciul public specializat pentru protectia copilului functioneaza ca institutie publica de interes judetean, respectiv local, cu personalitate juridica. Serviciul public specializat pentru protectia copilului analizeaza situatia copiilor aflati în dificultate, propune comisiei masurile de protectie a copilului aflat în dificultate si asigura aplicarea corespunzatoare a acestora. Serviciul public specializat pentru protectia copilului asigura copiilor aflati în dificultate protectie si asistenta în realizarea si exercitarea drepturilor lor si acorda sprijin si asistenta parintilor pentru prevenirea situatiilor ce pun în pericol securitatea si dezvoltarea copilului. Serviciul public specializat pentru protectia copilului are în structura sa organizatorica servicii care asigura protectia speciala a copilului aflat în dificultate (ex., serviciul de ancheta psihosociala si asistenta a copilului pentru exercitarea dreptului sau la exprimarea libera a opiniei sale, serviciul de asistenta si sprijin pentru prevenirea situatiilor ce pun în pericol securitatea si dezvoltarea copilului, serviciul de protectie de tip rezidential a copilului, care are în compunere institutiile rezidentiale pentru protectia copilului reorganizate în centre de plasament dupa 1997, serviciul de protectie de tip familial a copilului, serviciul pentru protectie în regim de urgenta a copilului, serviciul pentru protectia copilului delincvent etc.).

Autoritatile administratiei publice locale de pe teritoriul judetului colabo-

reaza cu serviciul public judetean în activitatea de protectie a copilului aflat în dificultate. La nivelul unitatilor administrativ-teritoriale ale judetului sunt organizate servicii specializate cu atributii în domeniul autoritatii tutelare si protectiei drepturilor copilului (centre maternale, centre de îngrijire de zi, centre de consiliere si sprijin pentru parinti, servicii de monitorizare, asistenta si sprijin al femeii gravide predispuse sa îsi abandoneze copilul, centre de îngrijire si recuperare de zi pentru copilul cu handicap, centre de pregatire si sprijin al reintegrarii si integrarii copilului în familie, centre de asistenta si sprijin pentru readaptarea psihologica a copilului cu probleme psihosociale, servicii de orientare, supraveghere si sprijinire a reintegrarii sociale a copilului delincvent, servicii de asistenta a copilului pentru exercitarea dreptului sau la exprimarea libera a opiniei sale.

Organismele private autorizate sa desfasoare activitati de protectie a copilului (organizatii neguvernamentale) reprezinta structuri ale sectorului nonprofit autorizate de Comisia de Protectie a Copilului sa desfasoare activitati de protectie a copilului. Spre deosebire de toate statele occidentale, în România sectorul neguvernamental a fost aproape inexistent pâna în 1990. Dupa 1990, sectorul neguvernamental a cunoscut o reala dezvoltare. Sectorul unde organizatiile neguvernamentale s-au implicat în modul cel mai activ este cel al protectiei copilului. Organismele neguvernamentale sunt parteneri egali ai autoritatilor publice locale în protectia copilului, sunt reprezentate în Comisiile pentru Protectia Copilului si pot organiza servicii pentru protectia copilului în dificultate. La sfârsitul anului 1998 functionau în România un numar de 292 de organizatii autorizate de Comisia de Protectie a Copilului sa desfasoare activitati de protectie a copilului.

Agentia Nationala pentru Protectia Drepturilor Copilului, organism în subordinea guvernului, are responsabilitatea elaborarii, coordonarii si monitorizarii politicilor în domeniul protectiei drepturilor copilului. Agentia Nationala pentru Protectia Copilului îndeplineste functii de strategie, reglementare, administrare, reprezentare si autoritate de stat la nivel central pentru întreaga problematica a respectarii drepturilor copilului.

Comitetul Român pentru Adoptii, organ în subordinea guvernului, cu atributii în supravegherea si sprijinirea actiunilor de protectie a drepturilor copilului prin adoptie si a realizarii cooperarii internationale în domeniu. Comitetul Român pentru Adoptii este autoritatea centrala româna însarcinata sa aduca la îndeplinire obligatiile prevazute de Conventia asupra protectiei copiilor si cooperarii în materia adoptiei internationale, încheiata la Haga în 1993 si ratificata de România prin Legea nr. 84 din 1994. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: centru de plasament; institutii rezidentiale pentru protectia copilului în dificultate; adoptie

Adoptie

Adoptia este o masura speciala de protectie a drepturilor copilului, prin care se stabileste filiatia între cel care adopta si copil, precum si rudenia dintre copil si rudele adoptatorului. Adoptia se face numai pentru proteja-

rea intereselor superioare ale copilului. Adoptia îsi produce efectele de la data ramânerii irevocabile a hotarârii judecatoresti. În momentul stabilirii filiatiei prin adoptie, filiatia dintre copil si parintii sai naturali înceteaza.

În România, încuviintarea adoptiei este de competenta instantelor judecatoresti si este sustinuta de Comitetul Român de Adoptii, organ în subordinea guvernului, cu atributii pentru supravegherea si sprijinirea actiunilor de protectie a copilului prin adoptie si cooperarea internationala în domeniul adoptiei.

Cererea persoanei sau a familiei care doreste sa adopte un copil este transmisa de Comitetul Român de Adoptii instantei judecatoresti competente, prin intermediul serviciului public specializat pentru protectia copilului sau al unui organism privat autorizat sa desfasoare activitati de protectie a copilului prin adoptie. Comisia Judeteana pentru Protectia Copilului acorda atestatul de *familie adoptiva* la cererea unei familii sau persoane daca constata ca aceasta prezinta conditii materiale si garantii morale necesare asigurarii dezvoltarii armonioase a copilului. Comisia pentru Protectia Copilului poate încredinta copilul în vederea adoptiei unei familii sau persoane cu atestat de familie adoptiva daca conditiile prevazute de lege sunt îndeplinite.

Începând cu anul 1997, în România încuviintarea adoptiei se realizeaza conform OUG nr. 25 din 1997, iar anual instantele judecatoresti încuviinteaza aproximativ 4.000 de adoptii, din care 1/3 sunt adoptii nationale.

Legislatia permisiva în materia adoptiei, existenta în special pâna în anul 1991, a permis realizarea în anii 1990-1991 a unui numar de peste 10.000 de adoptii internationale, fara obligatia tarilor adoptive de a urmari dezvoltarea si integrarea copilului în noile familii, copilul fiind obiect de trafic si câstiguri ilicite. Adoptia nationala era complet descurajata.

Actele normative adoptate dupa 1991 (Legea nr. 11 din 1990 privind încuvintarea adoptiei, modificata prin Legea nr. 48 din 1991 si Legea nr. 65 din 1995 si Legea nr. 47 din 1993 privind declararea judecatoreasca a abandonului) nu au modificat mult aceasta situatie, copiii ramânând în multe cazuri sursa de profit pentru intermediari sau pentru parinti, chiar daca în aceasta perioada a fost înfiintat Comitetul Român de Adoptii (1993) în scopul supravegherii si sprijinirii actiunilor de ocrotire a minorilor prin adoptie si al realizarii cooperarii internationale în aceasta materie. Reglementarile introduse în perioada 1990-1995 prevedeau prioritatea adoptiilor nationale fata de adoptiile internationale. Datele statistice existente în literatura de specialitate referitoare la aceasta perioada prezinta un numar aproximativ egal de adoptii nationale si internationale (în 1994, 2.792 de adoptii nationale si 2.038 de adoptii internationale, în 1995, 2.389 de adoptii de nationale si 1.789 de adoptii internationale, iar în 1996, 1.005 adoptii nationale si 1.315 adoptii internationale). Desi noua legislatie privind adoptia, adoptata în 1997, prevede respectarea conventiilor internationale ratificate de România, în principal Conventia ONU privind drepturile copilului si Conventia de la Haga asupra protectiei copiilor si cooperarii în materia adoptiei internationale, practica a dovedit ca sistemul nou creat

trebuie îmbunatatit, în sensul adoptarii unei metodologii de aplicare coerente, al acordarii unei reale întâietati si sustineri pentru adoptia nationala si care sa evite orice suspiciune privind nerespectarea drepturilor copilului. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: familie adoptiva; încredintare în vederea adoptiei; copil în dificultate; abandonul copilului

Advocacy

Vezi pledarea cauzei

Agentia Nationala pentru Locuinte (ANL)

Agentie guvernamentala româneasca, cu autonomie financiara, care are ca obiectiv realizarea unor montaje financiare, precum si atragerea si administrarea resurselor pentru construirea, cumpararea, reabilitarea, consolidarea si extinderea unor locuinte, inclusiv pentru cele exploatate în regim de închiriere. Din resursele ANL se acorda credite garantate prin constituirea de ipoteci asupra imobilului (vezi *ipoteca imobiliara*).

Este o institutie de interes public (nonprofit) ce a fost creata în scopul principal de a dezvolta constructia de locuinte la nivel national. Functioneaza începând cu 15 septembrie 1999 (conform Legii nr. 152/1998).

Acordarea de împrumuturi pe termen lung pentru construirea de locuinte, garantate prin ipoteci privilegiate, era unul din obiectivele Casei Autonome a Constructiilor, institutie înfiintata în România anului 1930. Multe din principiile de functionare si organizare ale actualei Agentii Nationale pentru Locuinte se regasesc în cadrul acestei institutii, desi scopul Casei Autonome a Constructiilor era unul mai bine directionat social: “a înlesni populatiei cu mijloace marginite dobândirea de camine proprii” (Legea nr. 128/1930). Atingerea acestui obiectiv se realiza prin masuri precum: sprijinirea populatiei pentru construirea, cumpararea doar a locuintelor de tip popular si economic; facilitati pentru persoanele care au cel putin doi copii minori prin subventionarea ratelor dobânzilor si prin utilizarea a cel putin 60% din fonduri pentru aceste persoane; acordarea a 65% din fonduri pentru functionarii publici si pentru pensionari; stabilirea unor limite superioare ale veniturilor solicitantilor. Specific este faptul ca, în privinta avansului cerut de catre Casa Autonoma a Constructiilor, în loc de numerar, solicitatorii puteau oferi ca aport personal terenuri sau materiale de constructie de valoare egala, iar în cadrul aceleiasi categorii de “îndreptatiti” se vor prefera acele persoane care poseda un aport personal mai mare.

Resursele ANL se constituie în principal din: alocari de la bugetul de stat, dobânzi la creditele acordate, venituri din plasamente în titluri de stat si depozite bancare, emisiuni de obligatiuni garantate de stat etc. În plus, guvernul a aprobat în februarie 1999 garantarea unui credit extern în valoare de 300 milioane de dolari SUA, destinat ANL, pentru investitii în constructia de locuinte; licitatia pentru acest credit este în curs de desfasurare. Ulterior, ANL se va baza pe resurse autofinantate.

Activitatea ANL se desfasoara pe patru programe distincte: 1) cumpararea de

locuinte; 2) constructia de locuinte; 3) reabilitarea locuintelor; 4) extinderea locuintelor. În acord cu scopul crearii ANL, acela al dezvoltarii constructiei de locuinte, mare parte a fondurilor existente sunt destinate în prezent pentru programul constructiei de locuinte. Creditele pentru constructia de locuinte se acorda pe o perioada de rambursare de până la 25 de ani, iar terminarea constructiei se realizeaza în 12 luni de la încheierea contractului.

Principalele facilitati oferite de ANL ar fi: o rata a dobânzii mai mica decât rata medie a dobânzii pe piata financiar-bancara; terenuri gratuite pentru constructii; scutire de impozitul pe cladire si teren pe întreaga perioada de rambursare a creditului.

Stabilirea criteriilor si conditiilor de acordare a creditelor revine ANL. Exista o sustinere a populatiei tinere, sub 35 de ani, prin faptul ca marea parte a fondurilor este alocata acordarii de credite pentru acest segment de populatie; ratiunile se gasesc si în numarul mare de solicitari venite din partea acestora (aproximativ 70% din numarul cererilor depuse).

Exista facilitati pentru tinerii sub 35 de ani în sensul obligativitatii constituirii unui avans de numai 10% comparativ cu cel de 20% pentru persoanele de peste 35 de ani. De asemenea, nivelul dobânzii este de 7% pe an pentru împrumutatii cu vârsta sub 35 de ani comparativ cu 9% pentru cei de peste 35 de ani, aplicata la valoarea în euro a creditului (1999).

Criteriile de ierarhizare a solicitantilor de locuinte cuprind atât aspecte financiare (cuantum avans, durata de rambursare), cât si aspecte sociale (stare civila, persoane avute în întretinere, situatia locativa etc.). Având în vedere resursele limitate în faza de început (2000), precum si perspectiva autofinantarii, criteriile financiare au o pondere mai mare în prezent. Avansuri mari depuse de populatie înseamna si o crestere a resurselor ANL si astfel posibilitatea demararii mai multor constructii de locuinte în faza imediat urmatoare, posibilitatea acordarii mai multor credite pentru constructia sau cumpararea unei locuinte. Faptul ca persoanele cu venituri mai ridicate sunt cei ce beneficiaza într-o prima faza de credite de la ANL poate constitui un factor de erodare a creditului social acordat acestei institutii. Trebuie avut în vedere însa si ceea ce se arata într-un studiu recent (Voicu si Noica, 2000): aplicatia catre Agentie înseamna si utilizarea unui aranjament financiar nou - creditul ipotecar; folosirea optimala a acestuia presupune o adaptare corecta a nevoilor la posibilitati si o evaluare corecta a capacitatii de plata. Cei ce reusesc acest lucru par a fi, în primul rând, cei cu venituri mai mari decât media si mai bine educati. Atât timp cât functionarea cu succes a ANL depinde de atragerea unui numar mare de deponenti si deci si de o încredere a populatiei în Agentie, eventuale suspiciuni legate de modul de distribuire a locuintelor, legate de posibilitatile celor cu venituri mai scazute de a accede la o locuinta, trebuie înlaturate, iar transparenta si informarea constanta a opiniei publice pot ajuta în acest sens. Aceeasi sursa (Voicu si Noica, 2000) lanseaza ideea ca, pe termen lung, buna functionare a ANL poate avea un efect indirect de sprijinire a celor mai saraci în obtinerea unei locuinte, prin crearea unui ciclu de achizitionare si vindere de locuinte: cei care acced la o

locuinta prin ANL elibereaza locuintele lor mai vechi care pot fi tranzactionate pe piata libera sau închiriate unor persoane cu venituri mai reduse. Trebuie mentionat faptul ca ANL permite si economisirea în vederea obtinerii unui credit, prin faptul ca persoanele pot realiza un precontract în vederea strângerii avansului minim de 20%.

Problemele cu care se confrunta ANL în prezent tin si de aspectele specifice unei bune dezvoltari a pietei ipotecare. Implicarea bancilor este destul de redusa datorita termenului lung presupus de sistemul ipotecar. Riscul nerambursarii creditului este unul destul de mare în conditiile economiei din România, acest fapt având ca efect, pe lânga o prudenta excesiva din partea institutiilor finantatoare, si o prudenta din partea populatiei în a contracta credite pe termen lung. O buna functionare a ANL presupune si cresterea cooperarii din partea administratiilor locale, în sensul punerii la dispozitia ANL, gratuit, a terenurilor pentru constructii. Clarificarea proprietatii terenurilor ar fi un element important în sensul acestei cooperari.

Într-o prima faza (pâna la sfârsitul anului 2000), a început constructia a aproximativ 520 de locuinte în Brasov, Bucuresti, Constanta, Iasi, Sibiu, Timis si Târgu Mures; în privinta cumpararii, creditele acordate sunt în numar de 150 (2000).

Astfel, s-ar putea spune ca ANL este un aranjament institutional nou creat, prin intermediul caruia devin operationale doua din obiectivele politicii de locuire din România de dupa 1996: relansarea constructiei de locuinte si dezvoltarea pietei ipotecare pentru investitii imobiliare. În pachetul de facilitati oferite tuturor solicitantilor de credite ipotecare se regasesc câteva masuri specifice de sustinere în acest demers a populatiei tinere, sub 35 de ani. ◢**Ruxandra Noica**◣

Vezi si: ipoteca imobiliara

Bibliografie selectiva: **Legea nr. 128/1930; Legea nr. 152/1998; Voicu si Noica (2000)**

Alternative la institutionalizare

Conceptul a fost elaborat în contextul promovarii politicii de dezinstitutionalizare, definind strategia de înlocuire a institutiilor de tip închis cu servicii alternative. În România, conceptul este dezvoltat în special în domeniul protectiei copilului, în vederea respectarii dreptului fiecarui copil la o familie sau la un mediu cât mai apropiat de mediul familial, optim pentru cresterea si dezvoltarea copilului (conform Conventiei ONU privind Drepturile Copilului, document ratificat de România în 1992).

Contrar tendintei traditionale de separare a categoriilor de populatie cu anumite probleme de restul populatiei si politicilor de protectie sociala prin izolare pentru grupurile marginalizate, politica de dezinstitutionalizare si dezvoltare a unor strategii alternative vizeaza protectia grupurilor marginalizate prin integrare si *normalizare.*

Alternativele la institutionalizare pot fi definite din doua perspective:

1. strategii dezvoltate în politicile sociale, vizând crearea unor optiuni alternative de protectie sociala, si promovarea politicii de *dezinstitutionalizare*.
2. servicii dezvoltate în cadrul politicilor de dezinstitutionalizare.

Din perspectiva politicilor sociale, strategiile alternative institutionalizarii au în vedere urmatoarele principii:

- egalizarea sanselor pentru populatiile si categoriile defavorizate;
- protectia categoriilor si persoanelor defavorizate, prin integrare, si nu prin marginalizare;
- potentialul curativ al grupelor mici, dupa modelul grupului familial;
- pastrarea si promovarea autonomiei individuale si de grup, în contextul serviciilor de protectie sociala oferite.

Din perspectiva serviciilor, alternativele la institutionalizare nu urmaresc neaparat desfiintarea serviciilor rezidentiale, ci mai degraba crearea unor servicii de suport, care vor functiona totodata si ca servicii tranzitorii, în vederea dezinstitutionalizarii treptate si focalizate, în functie de gradul de autonomie al indivizilor deserviti.

Se pot astfel identifica urmatoarele tipuri de servicii alternative institutionalizarii:

- **servicii suport complementare**, prin intermediul carora ocrotirea rezidentiala ramâne principala forma de protectie, a carei calitate este îmbunatatita prin servicii alternative. În aceasta categorie intra atelierele protejate din interiorul institutiilor închise, care promoveaza un anumit grad de autonomie a acelor categorii de clienti care beneficiaza direct de ocrotire de tip rezidential;
- **servicii suport intermediare**, în vederea reducerii efectelor institutionalizarii si a cresterii progresive a gradului de autonomie. În aceasta categorie intra centrele de zi pentru persoane cu dizabilitati, precum si centrele de recuperare pentru copii cu handicap psihomotor, în care se lucreaza cu grupuri mici, în functie de nevoia identificata, în vederea atingerii potentialului maxim la care individul poate functiona independent;
- **servicii alternative insitutionalizarii** per se, care ofera o alta forma de protectie pentru acele categorii de persoane pentru care ocrotirea rezidentiala nu este absolut necesara si nu ofera conditii optime pentru bunastarea individuala. În aceasta categorie intra serviciile alternative de protectie a copilului, respectiv serviciile de plasament familial si casele de tip familial, în cadrul carora copilul beneficiaza de un mediu cât mai apropiat de mediul familial optim pentru dezvoltarea sa. O alta categorie de servicii care corespund acestui model sunt serviciile alternative pentru delincventii minori, care pot beneficia de protectie într-un cadru diferit de cel penitenciar, fiind totodata responsabili în fata comunitatii pentru modul în care se integreaza si raspund noii forme de ocrotire;
- **servicii de suport postinsitutional**, în vederea adaptarii la viata independenta. În aceasta categorie intra acele servicii care functioneaza în paralel cu reteaua rezidentiala si fac trecerea între mediul institutional si viata în comunitate. Un exemplu

îl constituie serviciul de probatiune care, în acceptiunea social-juridica, reprezinta acel serviciu oferit delincventilor, din momentul comiterii unei fapte infractionale, pe tot parcursul executarii sentintei si dupa executarea sentintei, în vederea asistarii acestuia în demersurile de reintegrare si în vederea promovarii schimbarilor comunitare necesare, pentru ca aceasta reintegrare sa fie facilitata în interiorul comunitatii, de toate sistemele participante (angajatori, servicii sociale, comunitate, servicii educationale, grupuri suport etc.). Un alt exemplu îl constituie sistemele "half-way", care includ servicii sociale aflate la granita între institutii si comunitate, pentru copiii care parasesc serviciile de ocrotire la vârsta de 18 ani si pentru persoanele cu probleme de sanatate mentala, în vederea integrarii în comunitate (pentru aceasta ultima categorie de persoane, un alt serviciu utilizat este cel de "group homes", care însa este mai degraba institutional ca natura, având în vedere limitarea mediului social în care aceste persoane traiesc si se dezvolta).

Promovarea alternativelor la institutionalizare necesita un cadru legal care sa permita acordarea unor servicii de protectie în afara institutiilor, îmbunatatind totodata calitatea serviciilor rezidentiale pentru acele categorii de populatie care nu pot fi altfel ocrotite. Însusi termenul de "alternative" sugereaza largirea gamei de servicii oferite, si nu desfiintarea unor servicii în favoarea altora. Dezvoltarea alternativelor la institutionalizare ca servicii paralele, fara vreun contact formal direct cu serviciile rezidentiale, contrazice însasi misiunea dezvoltarii strategiilor alternative, care are ca prim obiectiv îmbunatatirea calitatii serviciilor de protectie oferite persoanelor si categoriilor de populatie defavorizate. În acest sens, tendintele actuale în politicile sociale privind dezinstitutionalizarea si mutarea accentului de pe interventie pe prevenire creeaza alternative viabile si complementare ocrotirii rezidentiale, în vederea asigurarii bunastarii tuturor categoriilor de persoane deservite (în sau în afara institutiilor). ◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: dezinstitutionalizare; normalizare; politici sociale privind protectia familiei si a copilului, transinstitutionalizare

Analiza longitudinala

Analiza longitudinala este acel tip de analiza realizata pe date colectate de la aceeasi unitate de analiza (societate, sistem, institutie etc.) pentru doua sau mai multe perioade de timp, în care cazurile introduse în analiza pentru doua momente de timp diferite sunt aceleasi sau cel putin comparabile si care implica realizarea unor comparatii între momentele de timp diferite (Menard, 1991). Scopul analizei longitudinale este de a descrie patternuri de schimbare, de a surprinde aspectele dinamice ale fenomenelor investigate (Menard, 1991; Wall si Williams, 1970). În plus, analiza longitudinala indica directia si magnitudinea relatiilor cauzale dintre variabilele investigate, fiind urmarita dinamica acestor relatii în scopul de a le explica.

Baltes si Nesseroade (1979) remarca existenta a cinci obiective ale cercetarii longitudinale, referindu-se la studiile care vizeaza dezvoltarea individuala, însa aceste obiective pot fi extinse si la studii care vizeaza sisteme sociale cu un grad crescut de complexitate. Aceste obiective extrapolate la nivelul analizei realizate în cazul politicilor sociale constau în:

1. identificare directa a schimbarilor care apar la nivelul unei unitati de analiza, de exemplu, în ce masura aceasta îsi schimba caracteristicile de la o perioada de timp la alta;
2. identificarea directa a similaritatilor si diferentelor aparute la nivelul unitatii de analiza în cadrul schimbarii produse, de exemplu, în ce masura unitatile de analiza se schimba într-un mod similar sau într-unul diferit;
3. analiza interrelatiilor dintre schimbarile produse în timp, de exemplu, de ce anumite schimbari sunt corelate cu altele;
4. analiza interrelatiilor aparute în cadrul procesului de schimbare, de exemplu, identificarea factorilor care duc la producerea schimbarii la nivelul unitatii de analiza;
5. analiza cauzelor similaritatilor si diferentelor aparute în schimbarile produse la nivelul diferitelor unitati de analiza, de exemplu, de ce unitati de analiza diferite se schimba în mod diferit de la un moment de timp la altul.

Avantajele folosirii metodei longitudinale de analiza constau tocmai în faptul ca aceasta permite surprinderea trendurilor de dezvoltare si permite estimarea parametrilor oricarui proces dinamic (Menard, 1991). Cu alte cuvinte, analiza longitudinala da posibilitatea urmaririi evolutiei în timp a aspectelor luate în considerare si permite si explicarea schimbarilor produse în timp. În plus, analiza longitudinala se dovedeste a fi utila în cazul cercetarilor care urmaresc evolutia istorica a unui sistem sau proces social. De exemplu, analiza dezvoltarii unui subsistem al sistemului de furnizare a bunastarii, cum este cazul sistemelor de asigurari sociale, va necesita utilizarea unei analize de tip longitudinal.

Utilizarea metodei longitudinale de analiza ridica însa si o serie de probleme. În primul rând, este vorba de dificultatea culegerii datelor, deoarece acelasi tip de date trebuie culese la anumite intervale de timp si de la aceleasi unitati de analiza sau de la altele comparabile. O alta problema este reprezentata de faptul ca teoria în domeniu, precum si metodele de culegere si analiza a datelor evolueaza în timp si exista riscul ca instrumentele folosite atunci când s-a început cercetarea sa fie depasite din cauza avansului cercetarii în domeniu (Wall si Williams, 1970).

Pot fi identificate trei tipuri de studii în cadrul politicilor sociale care folosesc analiza longitudinala. Un prim tip de analiza este cel care ia drept unitate de analiza un grup cu probleme specifice si urmareste evolutia acestuia în timp, cu scopul de a surprinde efectele pe care politicile adresate categoriei respective le-au avut. Un exemplu de cercetari de acest tip îl constituie analizele care au fost facute în Germania de catre Buhr si Weber (1998) asupra celor care primesc ajutor social. Alt tip de analiza longitudinala utilizata în domeniul politicilor sociale îl reprezinta analiza evolutiei în timp a unui subsis-

tem al sistemului de furnizare a bunastarii, de exemplu, evolutia si schimbarile aparute în cadrul asistentei sociale sau sistemele de asigurari sociale (vezi analiza evolutiei sistemului de asigurari sociale în România, realizata de Ioan Marginean, 1999). Un ultim tip este cel reprezentat de cercetarile care încerca sa surprinda si sa explice evolutia în timp a întregului sistem de furnizare a bunastarii pentru o anumita tara. La acest tip de analiza se poate adauga si o componenta comparativa, daca cercetarea încearca sa surprinda evolutia diferita în timp a mai multor tipuri de regimuri de bunastare, cum este cazul cercetarii efectuate de Gøsta Esping Anderson (1991). **◢Malina Voicu◣**

Vezi si: statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Menard (1991**)

Ancheta sociala

În domeniile asistentei sociale comunitare si de colectivitate este o **metoda transversala, de culegere a datelor** în scopul evaluarii, testarii mijloacelor, cunoasterii nevoii sociale din punct de vedere al naturii, gravitatii, prioritatilor problemelor de asistenta sociala ale comunitatii sau colectivitatii la un moment dat, precum si pentru identificarea cailor si mijloacelor de interventie pentru rezolvarea problemelor.

În domeniul asistentei sociale familiale sau cazuistice, care are în vedere individul si/sau familia, a.s. este un **instrument de lucru** care se bazeaza pe metoda observatiei directe si indirecte, folosind cel mai adesea tehnica interviului, pentru identificarea nevoii de asistenta sociala si testarea mijloacelor individului/familiei la un moment dat; folosita în cadrul procesului de asistenta sociala în etapa cunoasterii cazului sau în etape ulterioare de verificari periodice de reevaluare, a.s stabileste într-un mod specific, individualizat, de la caz la caz, **daca sunt întrunite toate conditiile legale pentru acordarea unui drept de asistenta sociala,** cum ar fi: un drept financiar sau material de asistenta sociala (beneficii, masa la cantina etc.), instituirea unei masuri de institutionalizare sau de dezinstitutionalizare, constatarea unor situatii de criza în care este necesara o interventie de urgenta (violenta familiala, delincventa), atribuirea minorului unuia dintre parinti sau unui tutore, instituirea unei masuri de încredintare sau plasament familial etc. Obligatia întocmirii a.s. este explicit enuntata în unele texte de lege, cum ar fi Legea pentru acordarea ajutorului social, Legea cu privire la copilul în dificultate, Legea cu privire la adoptie. A.s. se redacteaza în scris de cel care a efectuat observatia, se semneaza, se dateaza si devine document, în sensul de act oficial, în demersul pentru care a fost întocmita.

În cazul existentei unor situatii complexe de asistenta sociala familiala, a.s reprezinta numai un moment dintr-o etapa a procesului de asistenta sociala. Demersul de resocializare, pâna la instaurarea unei situatii de normalitate, presupune sa se realizeze o investigatie sociala mai ampla de cunoastere a cazului, prin metode si tehnici specifice asistentei sociale, o diagnoza diferentiala, functionala, etiologica a cazului, elaborarea unui plan

de actiune cu mentionarea alternativelor posibile pentru masurile propuse, punerea în aplicare a planului, efecturea evaluarii periodice în diferitele etape ale procesului si evaluarea finala în momentul când situatia se considera rezolvata. ◢**Rodica Ghetau**◣

Vezi si: metode si tehnici de interventie în asistenta sociala

Asigurari sociale

Asigurarile sociale sunt partea componenta a sistemului de securitate sociala care are drept obiectiv principal compensarea prin beneficii în bani sau în servicii a prejudiciilor suferite în anumite situatii de risc (incapacitate temporara sau permanenta de munca, batrânete, somaj etc.) cu care se confrunta cei asigurati. Sistemul de asigurari sociale se bazeaza pe colectarea resurselor (fondurilor) de la cei asigurati în sistem contributoriu si distribuirea beneficiilor/primelor de asigurare catre cei confruntati cu situatia de risc asigurata sau catre urmasii acestora, în concordanta cu contractul de asigurare. Asigurarile sociale pot fi de stat (sau publice) sau private. Împreuna cu asistenta sociala, asigurarile sociale alcatuiesc sistemul de securitate sociala.

Cerinta principala pentru un sistem de securitate sociala este ca el sa se constituie prin cele **doua componente** ale sale, **sistemul de asigurari sociale de stat** si **sistemul de asistenta sociala** într-o *retea de siguranta*, de securitate sociala (*safety net*), care sa protejeze cetatenii în fata **oricarui** risc social. *Completitudinea,* dar *si complementaritatea* masurilor de asigurari si de asistenta sociala sunt conditii esentiale pentru ca nici o categorie de cetateni, în nici o situatie, sa nu ramâna vulnerabila.

Spre deosebire de beneficiile de asistenta sociala care sunt noncontributorii, beneficiile de asigurari sociale (pensii, ajutor de somaj, asigurarile de accident de munca, servicii de sanatate în cele mai multe cazuri) sunt contributorii, fiind acordate doar pe baza unei contributii anterioare a beneficiarului la un fond. Cuantumul contributiei si al beneficiilor este determinat de marimea si durata contributiei, dar si de alte elemente legate de echitatea sociala (e.g., solidaritate intra si intergenerationala). Sistemul de asigurari sociale de stat are trei componente: sistemul de pensii, sistemul de asigurari de sanatate si sistemul de ajutor de somaj. Daca pentru un anumit tip de risc se poate stabili o "baza actuariala" (se poate *calcula riscul* de a se produce evenimentul asigurat), atunci pot fi înfiintate si asigurari private, suplimentare fata de cele de stat (Marginean, 1995). Este cazul fondurilor private de pensii si asigurarilor de sanatate private. Desi bugetele asigurarilor de stat sunt administrate separat de bugetul de stat, statul are obligatia de a garanta drepturile asiguratilor si, ca urmare, obligatia de a reglementa si controla functionarea acestor fonduri. Si functionarea fondurilor private de asigurari sociale este reglementata si controlata de stat, în scopul protectiei drepturilor asiguratilor.

Introducerea pentru prima data a asigurarilor sociale le este atribuita reformatorilor conservatori von Bismarck si von Taffe care, între 1871 si 1891, au

introdus primele legi asiguratorii în Germania. Initiativa lor nu a fost una umanitara, fara motivatii politice. Cele doua scopuri urmarite se constituiau de fapt în politica de clasa, cu implicatii majore în stratificarea sociala:

1. se urmarea sa se accentueze diviziunea sociala între diferite categorii/clase de salariati, prin instituirea unor legi si privilegii diferite de la un grup de angajati la altul;
2. se urmarea sa fie legata loialitatea individului direct de monarhie sau de autoritatea centrala de stat (Espring-Andersen, 1990).

Dincolo de aceste obiective, drepturile sociale al angajatului nu se îmbunatateau prea mult. Drepturile economice se suprapuneau de fapt peste obligatii clar stipulate de legislatie. Bismarck vedea de fapt anagajatii ca pe niste "soldati ai muncii într-o economie functionând ca o armata", cu autoritatea deplina a statului (în calitate de general) asupra managerilor (în calitate de capitani) (Esping-Andersen, 1990, p. 24, 40, 59, 108).

Cancelarul von Bismark ramâne promotorul primelor legi din domeniul asigurarilor sociale, care au însemnat o prima implicare a statului modern în protectia sociala a indivizilor pe baze contributorii. Primele astfel de legi introduse în Germania au fost: asigurarea pentru accidente industriale (introdusa în anul 1871), asigurarea de sanatate (1883), asigurarea de pensii (1891; Franta o introdusese deja cu doi ani înainte). De mentionat ca, desi multe tari (în special europene) au urmat imediat modelul Germaniei, alte tari au introdus mult mai târziu aceste legi (în special SUA, Canada si Australia) (Pierson, 1991).

Sistemul de asigurari de tip Beveridge a aparut dupa cel de-al doilea razboi mondial, în Marea Britanie. Sub influenta unor reformatori precum Beveridge si Bevan sau Butler (un liberal, un socialist si un conservator) si a ideilor unor economisti de marca, precum Keynes, în conditiile specifice de atunci din Marea Britanie (rol extrem de important al statului în economie, resurse din despagubirile de razboi primite etc.), s-a ajuns la dezvoltarea rapida a unui sistem comprehensiv de protectie sociala care a condus de fapt la ceea ce s-a numit *statul bunastarii* în Marea Britanie. În celebrul sau raport, publicat în 1942, lordul Beveridge propunea ca obiectiv al statului britanic postbelic înfrângerea celor "cinci giganti": lipsurile, boala, ignoranta, mizeria si inactivitatea, sistemul de asigurari sociale fiind principalul mijloc de realizare a acestui obiectiv. Desi nu toate propunerile sale au fost realizate, o “serie” legislativa fara precedent a pus bazele reformei politicilor sociale. Cele mai importante legi au fost: Legea educatiei (1944), Legea asigurarii nationale si Legea serviciilor de sanatate nationale. Discutiile privind reforma în domeniul sanatatii fusesera purtate si înainte, si în timpul razboiului. Dupa îndelungi discutii si conflicte de interese între asociatiile medicilor si cele ale asistentelor medicale, în 1946 Legea serviciului national de sanatate a fost votata si în prezent sistemul serviciilor de sanatate britanic este unul de stat/public. Legea asigurarilor nationale si Legea asistentei nationale votate în 1946, respectiv 1948 prevedeau un sistem de ajutoare universale fixe pentru pensii, boala si somaj, pentru barbatii si femeile asigurate si sotiile (sotii) lor, precum si o schema nationala de

asistenta sociala bazata pe testarea mijloacelor, ca o retea de siguranta pentru aceia pe care sistemul asigurarilor sociale nu-i acoperea (Thane, 1982).

Desi diversitatea sistemelor de asigurari sociale este foarte mare si ele nu se pot "încadra" pur si simplu în modele, unii autori fac distinctie între asigurari de tip Bismarck - în care accentul cade pe contributia directa la fondul de asigurari (fond separat de bugetul de stat), iar primele de asigurare sunt conditionate de existenta si determinate de marimea contributiei - si asigurarile de tip Beveridge în care asigurarea acopera toata populatia ce a contribuit la bugetul de stat, plata beneficiului realizându-se din bugetul de stat iar nivelul acestuia fiind constant. Asigurarile de tip Beveridge, datorita acestui tip de organizare, ofera adesea beneficii având niveluri relativ modeste sau servicii de o calitate scazuta. Pe de alta parte, asigurarile de tip Bismarck sunt criticate pentru ca determina inegalitati sociale majore si duc adesea la excluziune sociala.

O alta diferenta între cele doua sisteme se refera la tipul de administrare: în cazul asigurarilor de tip Beveridge statul este administratorul sistemului si dispune de puteri depline în ceea ce priveste modificarea/ajustarea tipurilor sau nivelurilor beneficiilor. În cazul asigurarilor de tip Bismarck, puterea este împartita între mai multi actori sociali (sindicate, patronat, stat, în cazul sistemelor de somaj, de exemplu), fondurile de asigurari fiind cel mai adesea administrate de cel putin trei actori sociali importanti.

În România au fost înregistrate înca din 1872 asocieri ale muncitorilor care prevedeau si masuri de întrajutorare în caz de boala sau deces. A.I. Cuza a introdus chiar o lege de plata a unor pensii pentru functionarii statului "civili, militari sau eclesiastici", dar drepturile erau destul de limitate, iar numarul celor inclusi era foarte redus. În 1902, prin "Legea Missir" s-a introdus un sistem de asigurare a meseriasilor pe baze corporatiste. Prima lege moderna de asigurari sociale care prevedea principiul asigurarii obligatorii a fost introdusa în ianuarie 1912 (Legea Nenitescu) si prevedea asigurari de boala, invaliditate, accidente, maternitate si pensii pentru toti membrii corporatiilor muncitoresti. În 1933 a fost introdusa o lege prin care a fost unificat la nivel national sistemul asigurarilor sociale din România (S. Ghimpu et al., 1998).

Perioada comunista a adus schimbari majore în sistemul de asigurari sociale din România, începând din ianuarie 1949 egalizarea drepturilor de asigurari fiind promovata de diverse acte legislative. Prin industrializarea fortata si cresterea populatiei angajate, asigurarile sociale s-au extins la aproape întreaga populatie, iar fondurile de asigurari au fost trecute complet sub controlul statului si incluse în bugetul de stat. În plus, somajul fiind un fenomen social nerecunoscut de regimul comunist, asigurarile împotriva somajului s-au desfiintat. De asemenea, agricultorii asociati fortat în CAP-uri, falimentate ulterior de politicile economice aberante ale regimului comunist, nu au fost introdusi în sistemul de stat al asigurarilor de pensii, fapt ce a creat dupa 1989 o problema majora în sistemul de pensii împovarat si cu pensiile pentru agricultori, introduse în 1992. Desi benefice pentru populatia anterior neacoperita, în special pentru

populatia rurala, masurile au afectat în timp calitatea unor drepturi (serviciile medicale, de exemplu, erau adesea de proasta calitate si erau conditionate de oferirea unor "mici atentii" catre medici) si atitudinea cetatenilor fata de ideea de asigurare sociala. Dupa Revolutia din 1989, fondurile de asigurari au fost o buna perioada sub controlul guvernului, fapt ce a condus la utilizarea abuziva a unora dintre ele. De abia în 1991 a fost introdusa Legea ajutorului de somaj, în 1997 Legea asigurarilor de sanatate si în 2000 o noua lege a pensiilor, prin care se separa de fapt fondurile de asigurari de guvern si se plaseaza în casele de asigurari de sanatate si, respectiv, de pensii.

Alte câteva precizari teoretice sunt necesare referitor la natura riscului si a acoperirii sale prin diversele tipuri de asigurari sociale.

Desi sunt bazate pe contributia fiecarui cetatean, cuantumul fiind stabilit proportional cu aceasta, pensiile din sistemul "în flux" (engl., *pay as you go*) presupun si o anumita *redistribuire* bazata pe principiul solidaritatii sociale atât între generatii, cât si între categorii de pensionari (Marginean, 1995, 1999, 2000). Datorita acestei redistribuiri (prin plafon de pensie maxima, pensie minima, stagiu minim de contributie etc.), anumite segmente de contribuabili (în special cei cu venituri mari si foarte mari) sunt dezavantajati si multi dintre ei nu ar contribui daca nu ar exista **obligativitatea contributiei**. O alta categorie care, de asemenea, nu ar contribui benevol este cea a celor foarte saraci care, pe fondul lipsei cvasipermanente de resurse, si-ar orienta resursele spre nevoile imediate, fara a face economii pe termen lung, rămânând ca la batrânete sa cada în grija asistentei sociale, deci a statului. Oricum, desi necesare, **principiul solidaritatii sociale si obligativitatea contributiei nu justifica distorsionarea exagerata a regulii de stabilire a cuantumului pensiei în functie de valoarea contributiei (în cuantum si durata).** În România, de mai multi ani, se practica un mod aberant, inechitabil, de calcul al pensiei, care a creat diferente mari de pensii între persoane cu eforturi contributorii similare. În plus, desi implicarea statului prin reglementari este justificata si în sistemele private de asigurari (extrem de necesare în completarea celor de stat), implicarea excesiva, abuziva, a acestuia în sistemul pensiilor de stat este condamnabila pentru ca fondul de pensii este al contribuabililor, si nu al tuturor cetatenilor, precum bugetul de stat, iar el trebuie administrat în interesul si sub controlul reprezentantilor asiguratilor.

Spre deosebire de riscul de a iesi la pensie, care este uniform distribuit în populatie si pentru care acceptarea contributiei este facila, asigurarile de sanatate si mai ales cele de somaj nu presupun un risc uniform distribuit între asigurati si nici un risc usor de calculat, de anticipat. Lipsa posibilitatilor unui calcul de tip actuarial al acestor riscuri face ca sistemele de asigurari private sa fie mult mai putine (adesea limitate la domeniul serviciilor de sanatate).

Asigurarile de sanatate se confrunta cu tendinta de fraudare prin subdeclararea riscului (nu se declara la asigurare anumite boli, desi probabilitatea aparitiei lor este cunoscuta de asigurat) si, în plus, dreptul la îngrijire medicala (cel putin cea de baza) este considerat de

multi a fi universal, asa ca în unele tari serviciile de sanatate sunt partial sau total furnizate de stat, de la buget, fara o contributie separata. Oricum, daca exista, contributia trebuie sa fie obligatorie macar pentru acoperirea costurilor serviciilor minimale.

Asigurarile de somaj se deosebesc de celelalte doua prin faptul ca riscul este complet dezechilibrat distribuit între asigurati, cei din anumite sectoare, din anumite meserii, cu resurse umane mai reduse fiind mult mai expusi riscului de somaj. Astfel, unii contribuabili cu un risc extrem de redus de a intra în somaj nu ar fi deloc interesati sa contribuie în mod benevol la un fond de somaj; dintre cei cu risc ridicat, cei interesati sa contribuie, multi ar intra efectiv în somaj dupa o perioada, asa ca povara contributiei pe contribuabilii ramasi la un moment dat ar fi atât de mare încât acestia ar renunta sa-si mai asigure riscul de somaj, costurile depasind beneficiul (reducerea incertitudinii, a vulnerabilitatii, prin asigurare). În plus, riscul de a intra în somaj este si neuniform distribuit în timp, asa ca este greu de calculat contributia pe aceasta baza, perioadele de declin economic, cu somaj foarte ridicat, fiind greu de anticipat. Rezulta ca fondurile de somaj nu pot fi private, ele trebuie sa se bazeze pe o contributie obligatorie si sa fie garantate de stat. Chiar si asa se considera ca, la rate ale somajului foarte mari, de peste 20%, cu greu se pot plati ajutoare de somaj acoperitoare ale minimului de subzistenta, criza fondului fiind foarte grava si nevoia de interventie masiva a statului imperioasa (Le Grand et al., 1992; Barr, 1998).

Semnificativ pentru istoria implicarii statului în protectia sociala a cetatenilor prin asigurari sociale este si faptul ca **reformele sociale s-au extins de la protectia fata de riscul pierderii veniturilor din munca a celor care erau sau fusesera angajati** (asigurari sociale pentru accidente de munca, pensii, somaj) **la protectia/acoperirea familiilor acestora** (pensii de urmas, asigurari de sanatate pentru întreaga familie), **apoi la protectia celor care nu puteau sa lucreze** (persoane cu handicap, copii fara sustinatori legali - desi, pentru acestia, institutii si masuri de protectie existasera si anterior) **si de abia în final** (dupa cel de-al doilea razboi mondial) **unele masuri de protectie s-au generalizat la întreaga populatie** (asigurari de sanatate universaliste, ajutor social, alocatii pentru copii). Aceasta succesiune a grupurilor tinta pentru politicile sociale, similara pentru fiecare stat indiferent de stadiul istoric sau economic de dezvoltare, este esentiala pentru a întelege ca politicile sociale au fost centrate pe protectia în primul rând a celor care sunt sau au fost angajati, **asigurarile sociale fiind în centrul oricarui sistem de securitate sociala.**

◢Marian Preda◣

Vezi si: beneficii contributorii; beneficii sociale; tipologia sistemelor de sanatate; fondul de somaj; politici active; politici pasive; somaj

Bibliografie selectiva: **Barr, (1998); Esping-Andersen (1990); Ghimpu et al. (1998); Le Grand et al. (1992); Marginean (1994, 1995, 1999, 2000); Pierson (1991)**

Asistent maternal profesionist

Asistentul maternal profesionist - în cadrul sistemului românesc de protectie a copilului - este persoana fizica, atestata de Comisia pentru Protectia Copilului si care, prin activitatea pe care o desfasoara la domiciliul sau, asigura cresterea, îngrijirea si educarea necesare dezvoltarii armonioase a copiilor pe care îi primeste în *plasament* sau *încredintare*.

În România, profesia de asistent maternal profesionist este cea mai noua din domeniul protectiei copilului (mentionata într-un act legislativ prima oara în OUG nr. 26 din 1997 privind protectia copilului aflat în dificultate) si ofera posibilitatea protectiei copilului prin alternative de tip familial la ocrotirea institutionalizata. Profesia este similara cu cea de *foster care* sau *famille d'accueil* si este foarte raspândita în tari cu experienta în protectia copilului.

Plasamentul sau încredintarea copilului la asistentul maternal profesionist se realizeaza pe o perioada determinata de timp. Pe durata plasamentului, asistentul maternal profesionist în echipa cu asistentul social pregateste reunificarea copilului cu familia biologica sau adoptia lui. Asistentul maternal profesionist are atributii în crearea unui mediu de viata adecvat dezvoltarii complexe a personalitatii copilului, în asigurarea igienei si hranei corespunzatoare, în urmarirea si prevenirea îmbolnavirilor, în transmiterea de cunostinte si deprinderi de viata, în implicarea copilului în activitatile cotidiene ale familiei, în organizarea timpului liber alaturi de membrii familiei, în dezvoltarea relatiilor copilului cu comunitatea, în stimularea dezvoltarii personalitatii copilului, a afectivitatii. Intrarea copilului în familia asistentului maternal profesionist, precum si finalizarea plasamentului se realizeaza urmând o succesiune de pasi care sa asigure acomodarea reciproca dintre copil si profesionist.

Asistentul maternal profesionist este obligat sa parcurga un program de formare de minimum 60 de ore, cuprinzând cadrul juridic si administrativ al protectiei drepturilor copilului, dezvoltarea copilului, problematica specifica copilului aflat în dificultate, drepturile si obligatiile asistentului maternal profesionist.

Comisia pentru Protectia Copilului acorda atestatul de asistent maternal profesionist persoanei care a dovedit, în urma evaluarii realizate de serviciul public specializat pentru protectia copilului sau de catre un organism privat autorizat (ONG), ca prezinta garantii morale, de sanatate si mijloace materiale pentru protectia copilului la domiciliul sau, iar familia consimte la aceasta. Asistentul social care evalueaza o persoana în vederea obtinerii atestatului de asistent maternal profesionist va propune Comisiei pentru Protectia Copilului, în functie de conditiile existente, numarul de copii ce pot fi plasati sau încredintati, vârsta acestora si daca asistentul maternal profesionist poate îngriji copii cu nevoi speciale.

Activitatea persoanelor atestate ca asistent maternal profesionist se desfasoara în baza unui contract individual de munca, încheiat cu serviciul public specializat pentru protectia copilului sau cu organismul privat autorizat care le supravegheaza activitatea, si este salarizata cu echivalentul salariului

unui asistent social cu studii medii. Sursele de finantare pentru asistentul maternal profesionist provin de la bugetul autoritatilor publice locale, bugetul de stat, prin programe de interes national finantate prin Agentia Nationala pentru Protectia Drepturilor Copilului sau surse extrabugetare. Contractul individual de munca produce efecte numai pe perioada în care asistentul maternal profesionist are în plasament sau încredintare unul sau mai multi copii. Pentru fiecare copil primit în plasament sau încredintare, asistentul maternal profesionist încheie o conventie de plasament cu angajatorul, în care sunt mentionate datele cu privire la identitatea copilului, motivele plasamentului, istoria copilului, planul de permanenta al copilului, modalitatea de mentinere a contactului între copil si parinti, finalitatea plasamentului, drepturile si obligatiile partilor. Pentru fiecare copil plasat sau încredintat la asistentul maternal profesionist se plateste, prin Directia de Munca si Protectie Sociala, o alocatie lunara de întretinere, finantata din bugetul de stat.

Asistentul maternal profesionist nu poate primi în plasament sau încredintare copii pentru care are, conform legii, obligatie de întretinere, respectiv nu poate avea o relatie de rudenie pâna la gradul IV cu copilul plasat sau încredintat.

Rezultatele pozitive pentru dezvoltarea copilului protejat de catre asistentul maternal profesionist sunt spectaculoase comparativ cu copilul protejat în institutiile rezidentiale. Numarul copiilor protejati la asistent maternal profesionist a crescut de la 479 în decembrie 1998 la 3.085 în decembrie 1999 si a ajuns la 3.833 în iunie 2000. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: copil în dificultate; drepturile copilului; actori implicati în protectia copilului în dificultate; familia de încredintare/plasament; plasamentul copilului în regim de urgenta; plasament familial

Asistenta sociala

Într-un sens mai larg, asistenta sociala se refera la orice beneficiu financiar sau serviciu social noncontributoriu, finantat din taxele si impozitele generale sau din fonduri sociale speciale. *Într-un sens mai restrâns*, conceptul de asistenta sociala nu include ansamblul de beneficii si servicii sociale universalist-categoriale, definind doar acel ansamblu de institutii, programe, masuri, activitati profesionalizate si servicii specializate de protejare a persoanelor, grupurilor sau comunitatilor cu probleme speciale, aflate temporar în dificultate. În acest sens, asistenta sociala (engl., *social work*) este acordata pe baza unei testari a posibilitatilor (mijloacelor) de trai sau a conditiilor speciale, eligibilitatea nefiind deci rezultatul direct al încadrarii respectivilor indivizi într-o categorie predeterminata.

Conditiile speciale ce determina nevoia de asistenta sociala se pot datora fie unor circumstante de ordin economic (venituri insuficiente, saracie) sau socio-cultural (zone defavorizate, somaj cronic etc.), fie pot avea o determinare biologica sau psihologica, ce nu permite indivizilor realizarea prin mijloace si eforturi proprii a unui mod normal, decent, de viata.

Obiectivul interventiei asistentei sociale este deci, în acest sens, de a sprijini

pe cei aflati în dificultate, ajutându-i sa-si dezvolte propriile capacitati si competente în vederea unei vieti decente, autosuficiente. Acesti indivizi sau grupuri, pe o perioada de timp mai scurta sau mai îndelungata, nu pot duce o viata activa, autosuficienta, fara un ajutor economic sau fara un suport fizic, moral, social sau cultural din exterior. Ajutorul are deci în vedere, de regula, o perioada limitata de timp pâna când persoanele în conditii de risc îsi gasesc resursele economice, sociale, psihologice, pentru a putea duce o viata normala autonoma.

Urmatoarele categorii constituie în mod special obiectul interventiei asistentei sociale:

- familiile sarace;
- copiii ce traiesc într-un mediu familial/social advers, abandonati, institutionalizati;
- minorii delincventi;
- tinerii neintegrati social;
- persoanele dependente de drog sau alcool;
- persoanele abuzate fizic, respectiv sexual;
- persoanele cu dizabilitatii fizice sau mentale;
- persoanele cu boli cronice fara sustinatori legali;
- persoanele vârstnice neajutorate;
- persoanele care au suferit în urma calamitatilor naturale, sociale, persecutii si discriminari de orice tip.

Asistenta sociala, ca parte esentiala a protectiei sociale, reprezinta un mod operativ de punere în aplicare a programelor de protectie sociala pentru categoriile mentionate mai sus. Ea asigura astfel, prin serviciile sale specializate, atenuarea partiala a inegalitatii existente.

Sistemul asistentei sociale se bazeaza pe urmatorul principiu: din fondurile bugetare de stat sau din fondurile obtinute voluntar de la indivizi sau comunitati sunt sprijinite persoanele în dificultate, în functie de necesitatile, nevoile lor, evaluate de catre profesionisti, i.e. asistenti sociali. Serviciile se asigura deci în baza principiului solidaritatii sociale, fara a fi conditionate de vreo contributie anterioara, ca în cazul sistemelor contributorii. De regula, sprijinul acordat persoanelor în nevoie prin intermediul sistemului de asistenta sociala nu este precizat decât în limite generale prin lege, urmând a fi specificat prin analiza de la caz la caz a situatiilor concrete, în baza unor anchete sociale efectuate de catre specialisti. Serviciile de asistenta sociala se mai numesc, datorita acestei particularitati a responsivitatii lor în raport cu nevoile individuale, servicii sociale personalizate.

Functiile pe care le îndeplineste asistenta sociala în societatea moderna se refera la:

- identificarea si înregistrarea segmentului populatiei ce face obiectul activitatilor de asistenta sociala;
- diagnoza problemelor socio-umane cu care persoanele vulnerabile sau grupurile cu risc crescut se pot confrunta într-o anumita perioada de timp si în anumite conditii sociale si economice, respectiv culturale, date;
- dezvoltarea unui sistem coerent de programe, masuri, activitati profesionalizate si servicii de suport pentru acestea;

- identificarea diferitelor surse de finantare a acestor programe de sprijin;
- ajutor în vederea constientizarii propriilor probleme de catre cei aflati în situatii de risc;
- stabilirea drepturilor si modalitatilor concrete de acces la serviciile specializate de asistenta sociala a potentialilor beneficiari, în special prin diseminarea în rândul acestei categorii a cunostintelor legate de cadrul legislativ-institutional existent în domeniul asistentei sociale;
- suportul prin consiliere, terapie individuala sau de grup, în vederea refacerii capacitatilor de integrare sociala a beneficiarilor;
- dezvoltarea unor servicii îndreptate catre prevenirea unor situatii defavorizante;
- dezvoltarea unor programe de cercetare stiintifica la nivel national si local, în vederea cunoasterii si întelegerii dimensiunilor problemelor cu care se confrunta cei aflati în situatii speciale.

Stabilirea prioritatilor în abordarea problemelor în cadrul asistentei sociale nu se reduce însa la nivelul individului, desi individul se afla în centrul preocuparilor acesteia, e.g., someri, dependenti de drog sau alcool, victime ale abuzurilor de tot felul. Alte niveluri de abordare a problemelor sociale din perspectiva asistentei sociale sunt:

- nivelul interpersonal si de grup - prin terapii de familie, de cuplu, pentru unele grupuri marginalizate etc.;
- nivelul comunitar - prin medierea unor conflicte de tipul celor etnice, grupale si prin suport financiar în vederea mobilizarii colective pentru refacerea unor resurse necesare integrarii sociale normale a comunitatilor.

Asistenta sociala îsi propune si abilitarea celor aflati în nevoie, prin furnizarea unor cunostinte si competente specifice, de a-si rezolva problemele proprii sau de a-si exprima optiunile de politica sociala prin intermediul grupurilor de presiune sau activitati de lobby pe lânga forurile decizionale (vezi si *empowerment*).

Asistenta sociala nu se reduce însa numai la lucrul direct cu indivizi, grupuri sau comunitati. În tarile dezvoltate, din ce în ce mai mult, specialistii în acest domeniu sunt solicitati sa lucreze direct în administratia publica sau în sectorul privat, profit sau nonprofit, pentru asigurarea unor servicii specializate, dar si în vederea furnizarii de consultanta specializata.

În ultimul timp, dezvoltarea unui sistem institutional de asistenta sociala a luat o deosebita amploare în cadrul sectorului organizatiilor nonprofit; acestea au preluat o serie de functii de protectie sociala de la stat, crescând astfel posibilitatea *marketizarii serviciilor sociale*.

Asistenta sociala ca profesie, având un statut propriu, cu obiective, caracteristici si tipuri de activitati distincte, are un pronuntat caracter aplicativ si o înalta orientare umanista. Din aceasta perspectiva, asistenta sociala presupune atât asimilarea unor cunostinte teoretice din domeniul stiintelor socio-umane, dar si deprinderi si abilitati practice, e.g., îndemânarea de a comunica si lucra cu persoanele, respectiv grupurile aflate în dificultate. O dimensiune, de asemenea, constitutiva

profesiei de asistent social se refera la setul valorilor, normelor, principiilor ce compun codul deontologic al acestei profesii. Acesta garanteaza în mod special respectarea drepturilor omului, fara deosebire de rasa, sex, vârsta, limba, apartenenta culturala sau religioasa. Profesia de asistent social implica deci o filosofie proprie, centrata umanist. O componenta a asistentei sociale moderne, care a luat o amploare deosebita în ultimele decenii, exemplifica si întareste aceasta filosofie: este vorba în special de încercarea diminuarii discrepantelor si inegalitatilor dintre grupurile minoritare sau dezavantajate si populatia majoritara, prin intermediul actiunilor afirmative (uneori, cu specificatii apropiate, este utilizat si termenul de discriminare pozitiva).

Asistenta sociala îsi are originile în încercarile punctuale, nesistematice, de ajutorare a persoanelor aflate în nevoie de catre institutiile religioase, prin acte de caritate. La începutul secolului al XVII-lea, în Anglia, se instituie pentru prima oara o lege care impune colectarea unei "taxe pentru saracie": "Elisabethan Poor Law". Aceasta lege reprezinta de fapt prima forma de institutionalizare a asistentei sociale. Aceasta taxa, aplicata proprietarilor de pamânt, a dus la constituirea unui fond destinat ajutorarii celor nevoiasi: batrâni, bolnavi, saraci, handicapati. Abia în secolul al XIX-lea apar în Germania, Anglia, Franta primele sisteme de protectie sociala de tip asiguratoriu, având ca suport sistemul de asigurari sociale creat de Bismarck. Aceste sisteme de asigurari preluau riscurile legate de boala, accidente, incapacitate de munca datorata batrânetii, diminuând astfel categoria celor aflati în nevoie. Abia în secolul al XX-lea însa, asistenta sociala capata un caracter sistematic si institutional, iar explozia de servicii sociale diversificate este specifica ultimelor decenii ale acestui secol. Astfel, profesionalizarea asistentei sociale, având ca obiect de studiu si interventie o arie problematica relativ autonoma, bazata pe metode si tehnici specializate de întelegere, comunicare, terapie si sprijin pentru cei mai vulnerabili, este un fapt relativ recent în istoria protectiei sociale.

Societatile moderne au cunoscut o serie de schimbari profunde atât în ceea ce priveste riscurile sociale, cât si în ceea ce priveste oferta de servicii sociale, începând cu anii '50. Schimbarile modului de viata traditional, în cadrul caruia familia si locul de munca reprezentau principalele surse ale bunastarii, reflectate în nuclearizarea familiei, cresterea incidentei familiilor succesive si monoparentale, dar si în schimbarile survenite pe piata muncii (e.g., cresterea ponderii locurilor de munca temporare, partiale, a mobilitatii ocupationale si profesionale) duc la proliferarea, dar si la schimbarea profilului riscurilor sociale, precum somajul, saracia, excluziunea sociala, discriminarea sociala, dependenta de droguri, autoghetozarea cultural-etnica si religioasa. Pe de alta parte, cresc resursele si se diversifica resursele sociale de crestere a bunastarii colective. Pe acest fond, asistenta sociala profesionalizata devine esentiala, egalând ca importanta profesia de medic sau profesor.

Aspectul institutional al asistentei sociale se concretizeaza în serviciile de asistenta sociala. Asistenta sociala nu poate fi conceputa ca un sistem-expert

institutional în afara unor servicii specializate de asistenta sociala.

Serviciile de asistenta sociala

Serviciile sociale specializate de asistenta sociala fac parte, pe lânga cele de sanatate si cele din domeniul educatiei, din sfera mai larga a *serviciilor sociale*.

În timp ce beneficiile sociale - fie ele contributorii sau noncontributorii - suplinesc un deficit de resurse financiare, serviciile sociale în domeniul asistentei sociale se adreseaza unui deficit de capacitati, având ca scop principal dezvoltarea, corectarea sau refacerea unor capacitati individuale sau comunitare necesare unei vieti normale si autosuficiente. Premisa de la care pornesc serviciile sociale specializate este aceea ca problemele cu care se confrunta indivizii sau comunitatile aflate în dificultate nu se datoreaza numai lipsei resurselor financiare; acestea din urma pot fi, la rândul lor, simple efecte ale unor cauzalitati mai profunde. Principalul motiv al aparitiei si permanentizarii starilor de “nevoie" sau “dificultate” este lipsa capacitatilor personale sau de grup de a face fata problemelor existentei cotidiene, într-un context social, economic si cultural dat. Astfel, serviciile de asistenta sociala se adreseaza tocmai acestor capacitati, urmarind dezvoltarea acestora, prin întelegerea naturii problemelor individului sau grupurilor, prin ajutorul acordat acestora în vederea constientizarii propriilor probleme, prin identificarea unor solutii constructive si strategii actionale de rezolvare a acestor probleme. În acest sens, asistenta sociala se constituie nu numai ca terapie individuala, dar în primul rând ca o modalitate specifica de terapie sociala.

Beneficiile sociale noncontributorii se combina adesea cu serviciile de asistenta sociala, ele completându-se reciproc. Spre deosebire de beneficii monetare sau transferuri în bunuri, serviciile sociale pot oferi un suport social mai focalizat asupra complexului de nevoi ale individului si mai orientat catre satisfacerea efectiva a acestor nevoi. În locul unei testari administrativ-birocratice a nevoilor, pe care se bazeaza acordarea *beneficiilor sociale selective*, serviciile sociale promoveaza o testare înalt personalizata si profesionalizata a nevoii, prin luarea în considerare a contextelor individuale, sociale sau familiale specifice de dificultate. Acestea completeaza deci transferul de resurse monetare prin recuperarea si dezvoltarea capacitatilor necesare unei vieti active, sprijinind activ mobilizarea si utilizarea eficienta a resurselor personale sau colective existente.

Serviciile de asistenta sociala reprezinta deci o abordare activa a problemelor sociale, acordând sau ajutând indivizii sau grupurile în dificultate sa dezvolte solutii pozitive, fezabile, de rezolvare a problemelor generatoare ale starii de dificultate sau dependenta.

Serviciile de asistenta sociala pot avea un caracter general, oferind un prim suport celor aflati în nevoie, monitorizând evolutia unor probleme sociale, programele adresate rezolvarii acestora, (re)integrarea indivizilor sau grupurilor în circuitul unei vieti normale si autosuficiente din punct de vedere social. Acest tip de servicii sociale ofera deci un prim ajutor profesionist, dar nu înalt specializat indivizilor sau grupurilor în nevoie. **Serviciile sociale pot lua însa si forma unor servicii**

specializate, ce se adreseaza anumitor probleme particulare, cu instrumente si tehnici de diagnoza si interventie înalt specializate, constituite fie în cadrul altor institutii - e.g., în scoli pentru consilierea copiilor si familiei în vederea cresterii participarii scolare, consilierea tinerelor mame în maternitati, în vederea prevenirii abandonului, consilierea delincventilor în cadrul închisorilor în vederea prevenirii recidivarii - , fie în jurul unor probleme specifice, e.g., persoane fara adapost.

O asistenta sociala sistematica si comprehensiva presupune îmbinarea eficienta a acestor doua forme de servicii sociale. Combinatia armonioasa a celor doua tipuri de servicii de asistenta sociala are la baza respectarea **abordarii holiste a persoanei umane**.

Din punct de vedere formal, alte doua **forme de servicii sociale** specifice pot fi distinse:

- serviciile de asistenta acordate beneficiarilor în mediul lor natural de viata, e.g., în familie, în gospodarie, la scoala, la locul de munca;
- serviciile acordate în institutii specializate de asistenta sociala, servicii ce ofera, in extremis, si un loc special protejat, de viata normala, persoanelor ce nu pot, temporar sau permanent, sa îsi desfasoare existenta într-un mediu social natural (e.g., institutii pentru persoane vârstnice, pentru copii abandonati, pentru persoane cu dizabilitati majore, institutii de resocializare a copiilor sau adolescentilor cu deviatii comportamentale majore). Centrele de consiliere sau recuperare reprezinta forme institutionale de acordare a asistentei sociale specializate unor categorii de persoane, fara însa a le desprinde pe acestea din mediul lor natural de viata.

În prezent, în toate tarile dezvoltate, exista o preocupare majora în vederea înlocuirii institutiilor ce ofera asistenta sociala permanenta cu alte forme de consiliere, recuperare sau protectie temporara sau comunitara, în vederea cresterii capacitatilor persoanelor asistate de integrare sociala normala (vezi si *dezinsitutionalizare*).

Serviciile de asistenta sociala intervin în doua tipuri distincte de situatii:

- în **situatiile de urgenta, exceptionale** - de tipul celor de copii abandonati sau abuzati, victime ale violentei, copii sau tineri cooptati în activitati de tip criminal, persoane "aruncate în strada", victime ale unor dezastre naturale sau sociale sau, pur si simplu, persoane ramase fara nici un fel de suport financiar. În aceste momente de dificultate extrema, asistenta sociala intervine ca un suport înalt personalizat si profesionalizat. Asistenta sociala combina, în acest caz, resurse financiare de urgenta cu resurse institutionale si umane specializate.
- **situatii de dificultate cronica**, dublate de deficitul de capacitati proprii de depasire a dificultatilor - e.g., deficit cronic de resurse financiare, saracie extrema, copii lipsiti de familie, persoane dependente de drog, persoane eliberate din închisoare, mame singure, batrâni care s-au izolat progresiv, cu capacitati deteriorate de a duce o viata independenta.

Daca asistenta persoanelor aflate în situatii de dificultate cronica sau risc crescut de a ajunge în astfel de situatii reprezinta un obiectiv principal al asis-

tentei sociale, asistenta sociala a indivizilor sau grupurilor în situatii de necesitate, indiferent de natura acestora, se constituie ca un drept universal al tuturor membrilor unei comunitati.

Functiile serviciilor de asistenta sociala. Serviciile de asistenta sociala îsi propun oferirea unui suport profesional în vederea sprijinirii dezvoltarii la nivelul individului sau grupului a capacitatilor proprii de solutionare a problemelor cu care se confrunta, i.e. de a reda acelora în nevoie autosuficienta în vederea unei vieti decente. O functie, de asemenea importanta, a serviciilor de asistenta sociala este aceea de a intermedia si facilita accesul diferitilor indivizi sau grupuri sociale la alte servicii si programe sociale, cum ar fi educatia, sanatatea publica, diferite transferuri sociale la care sunt îndreptatiti, dar si de aparare a intereselor si drepturilor acestora în cazuri exceptionale. Prin extensie, aceasta functie se reflecta si în procesul de abilitare a indivizilor sau grupurilor (vezi *empowerment*), în relatiile lor cu alti indivizi, grupuri sau institutii sociale. Prin însasi natura lor, ca un instrument de asistenta individualizata, serviciile de asistenta sociala sunt puternic focalizate, asigurând eficienta utilizare a resurselor sociale în ajutorarea anumitor grupuri-tinta.

Serviciile de asistenta sociala au deci **dubla functie de a (re)conecta** individul la mediul sau social direct - familie, prieteni, comunitate -, dar si la mediul sau social mai larg - piata muncii, institutii sociale, si **de a activa procesele de mobilizare a resurselor sociale** în vederea rezolvarii eficiente a unor probleme sociale generale sau locale.

Desi serviciile de asistenta sociala raspund nu numai unor probleme locale sau individuale, ci si unor probleme sociale mai generale, având o determinare structurala la nivelul societatii, **baza organizarii acestora o reprezinta comunitatea locala**, în timp ce coordonarea acestora la nivel national implica mai degraba asigurarea unor standarde de calitate pentru functionarea lor, a unui caracter sistematic si a unui suport tehnic, eventual si financiar al acestora si elaborarea unei politici sociale coerente în domeniu. Responsabilitatile si deciziile privitoare la organizarea si desfasurarea unor servicii de asistenta sociala revin însa, în cea mai mare parte, datorita gradului lor crescut de discretionaritate, comunitatii locale, asigurând astfel o responsivitate crescuta la problemele locale si specificul local al unor probleme sociale generale. Serviciile de asistenta sociala trebuie deci sa combine prioritati stabilite la nivel national cu prioritati stabilite la nivel local si regional.

Nivelul de organizare locala trebuie determinat ca un optim în vederea unei cât mai fine calibrari a serviciilor sociale la problemele locale, dar si a unei utilizari fezabile si eficiente a resurselor financiare, materiale si umane existente. Astfel, în functie de tipul de serviciu de asistenta sociala (e.g., general sau specializat, institutie “totala” sau complementara, serviciu de preventie sau de interventie de urgenta) si de echilibrul rezolutie-fezabilitate financiara, nivelul de organizare a acestuia poate varia de la nivelul cel mai “de jos”, i.e. consiliile locale, trecând prin nivelul judetean sau regional, pâna la nivelul cel mai general, i.e. cel national. Multi specialisti în probleme de admi-

nistratie publica sustin necesitatea implicarii si responsabilizarii comunitatilor locale în organizarea serviciilor de asistenta sociala si prin descentralizarea financiara a acestora. Descentralizarea financiara, ca rezultat al unui proces integrat de descentralizare a unor servicii sociale, are desigur efecte pozitive asupra responsabilizarii si mobilizarii comunitatii locale, dar acest proces trebuie sa reprezinte si o solutie fezabila si sustenabila care sa permita efectiv organizarea si dezvoltarea unor servicii înalt profesionalizate si responsive la nevoile locale. Ele trebuie, în fapt, sa vina în completarea unor masuri sustinute la nivel national, ce le degreveaza de o suprasolicitare, nesustenabila adesea, în conditiile actuale ale României, doar din resurse locale.

Istoria serviciilor de asistenta sociala în România. Primele începuturi ale asistentei sociale în România se plaseaza, ca în majoritatea tarilor, sub semnul unor actiuni de tip caritabil, desfasurate si organizate în special de organizatii de tip religios. Aceste tipuri de actiuni aveau un caracter punctual, nesistematic, având ca scop ajutorarea mai degraba ocazionala a anumitor categorii dependente: batrâni, bolnavi, orfani, handicapati, saraci. Dintr-o perspectiva moral-religioasa, aceste actiuni au ajutat în primul rând la formarea si dezvoltarea unui spirit de solidaritate umana, o premisa esentiala a dezvoltarii serviciilor moderne de asistenta sociala. Aceste activitati sporadice si nesistematizate au luat, în decursul timpului, forme institutionalizate prin reglementari legislative, finantarea acestora fiind preluata de catre stat. Pentru România, actul de nastere a asistentei sociale se plaseaza în jurul anului 1775, prin promulgarea legii pentru protectia copilului si prin înfiintarea unor institutii specializate pentru ocrotirea persoanelor aflate în nevoie: fete-mame, saraci, bolnavi cronici, persoane cu dizabilitati fizice sau psihice, persoane vârstnice fara sprijin. Abia în 1831 se pun însa bazele unui sistem de asistenta sociala structurat prin adoptarea Regulamentului organic. Dupa Unirea Principatelor, în 1859, apar primele acte normative menite sa fixeze atributii si responsabilitati concrete pentru serviciile de asistenta sociala la nivelul comunelor si judetelor, încurajând în mod special întrajutorarea la nivel comunitar. România devine astfel una dintre primele tari din Europa care introduce atât un sistem de asigurari sociale (prima lege a pensiilor datând din 1912), cât si un sistem de beneficii si servicii sociale pentru orfani, vaduve de razboi etc. Legea serviciilor de ajutor social din 1931 ramâne un moment de referinta pentru asistenta sociala moderna, ce a permis crearea unei retele teritoriale de servicii sociale comunitare, capabile sa ofere un raspuns profesionist problemelor generale, dar si celor specifice pentru cei aflati în nevoie.

Ca profesie, asistenta sociala în România s-a dezvoltat în directa legatura cu cercetarile scolii monografice de sociologie de la Bucuresti, sub îndrumarea profesorului D. Gusti. Desi cercetarile scolii de sociologie de la Bucuresti s-au orientat cu preponderenta asupra mediului rural, ele au explorat si o dimensiune specific urbana, ce s-a dovedit constitutiva pentru asistenta sociala: efectele procesului de urbanizare asupra indivizilor si

comunitatilor si în special efectele negative de ordin social si uman, e.g., vagabondaj, prostitutie, alcoolism, delincventa, saracie, marginalizare, inadaptare, dezorganizarea familiilor, abandonul copiilor, abuz si neglijenta. “Cartarea” cazuistica a problemelor sociale din mediul urban reprezinta deci punctul de plecare al interventiilor de asistenta sociala. Dar, asa cum afirma Xenia Costa-Foru Andreescu, “în conceptia profesorului D. Gusti, era necesara crearea unor tehnicieni si a unei asistente sociale stiintifice, având doua misiuni:

a) cunoasterea tuturor situatiilor îngrijoratoare ale vietii sociale, prin folosirea metodelor si tehnicilor investigatiei sociologice, adica prin cercetari de monografie interdisciplinara (pe cadre de manifestari), cercetarea fiind, de rândul acesta, si pentru depistarea si întelegerea tuturor fenomenelor individuale anomice;
b) elaborarea unor tehnici de interventie directa, prin mijloace de asistenta sociala închisa (prin unitati si institutii specializate), dar mai ales prin asistenta sociala deschisa (adica individualizata)” (Stahl, 1980, p. 339).

Ca urmare, în 1929, ia nastere Scoala Superioara de Asistenta Sociala din România “Principesa Ileana” sub egida directa a Institutului Social Român, recunoscuta de Ministerul Sanatatii si al Ocrotirilor Sociale. Programa acestei scoli cuprindea cursuri de biosociologie a familiei (normale, dezorganizate, divortate, concubinaj), de sociologie a colectivitatilor si grupurilor sociale dependente social, de sociologie a delincventei, legislatie, economie politica, psihologie generala si diferentiata, igiena si sanatate publica, metodologie si tehnici de interventie sociala, statistica sociala, tehnici de actiune sociala, organizare a institutiilor de ocrotire sociala. Un aspect esential era realizarea unei practici comprehensive în diferite zone si institutii, ca de exemplu, spitale, închisori, leagane pentru orfani. Institutul Social Român, transformat ulterior în Institutul de Cercetari Sociale al României, având filiale în diferite regiuni ale tarii, a contribuit considerabil la dezvoltarea cunoasterii realitatii sociale pe întreg teritoriul României.

În 1929 este înfiintata si o revista de asistenta sociala, sub forma unui buletin periodic, cu scopul promovarii si difuzarii activitatilor teoretice si practice asociate acestei profesii. În 1936 se organizeaza sub conducerea profesorului D. Gusti si Asociatia pentru Progresul Asistentei Sociale, ce preia revista si o coordoneaza pâna în 1944. În 1938, tot sub îndrumarea acestuia, s-a organizat primul Congres al asistentelor sociale din România.

O cercetare de referinta pentru asistenta sociala româneasca este recensamântul general al unitatilor si actiunilor de asistenta si ocrotire sociala, realizat de sectia de statistica sociala a Institutului de Statistica, organizata de D. Gusti în 1936.

Asistenta sociala de tip profesionist s-a constituit asadar în strânsa legatura cu scoala sociologica de la Bucuresti, si în concordanta cu cele mai înalte standarde în domeniu, practicate în SUA si Europa Occidentala. Modul de relationare a teoriei sociologice cu practica cercetarii în asistenta sociala (*social work*, în limba engleza) a fost însa de inspiratie americana; poate ca nu este

întâmplator faptul ca singurul sociolog care a obtinut premiul Nobel pentru desfasurarea unor activitati de asistenta sociala a fost sociologul american Jane Addam.

Dupa cel de-al doilea razboi mondial, sub un regim politic socialist, asistenta sociala devine, într-o prima faza, marginalizata, fiind suprimata cu desavârsire într-o faza ulterioara, considerata inutila într-o societate socialista. Imediat dupa razboi, reteaua de asistenta sociala cuprindea la nivel teritorial numai orasele si, datorita traditiei interbelice, formarea asistentilor sociali avea un caracter înalt profesionist. În 1962 se publica unul dintre putinele manuale de asistenta sociala din lume la acea data: *Prevederi sociale. Metode si tehnici în asistenta sociala (I. Matei si H.H. Stahl)*.

Începând însa cu 1952, asistenta sociala ca pregatire profesionala este transferata de la nivel universitar la nivelul unei scoli postliceale. În 1969 si aceasta institutie de formare a specialistilor în domeniul asistentei sociale este complet desfiintata. Profesia de asistent social este radiata din nomenclatorul profesiilor, iar reteaua comunitara de asistenta sociala complet abandonata. Birocratia ia locul profesionistilor în realizarea unor activitati din ce în ce mai reduse de asistenta sociala. Astfel, la sfârsitul anilor '80, asistenta sociala se rezuma la acordarea, în baza unor criterii vagi si preferentiale, a unor ajutoare materiale sporadice persoanelor aflate în situatii extreme, iar functiile de protectie sociala mai larga sunt transferate integral întreprinderilor.

În 1990, starea asistentei sociale, asemanatoare celei din alte tari foste socialiste, era caracterizata de o profunda subdezvoltare, serviciile de asistenta sociala fiind mai degraba reduse la functionarea - în conditii deosebit de precare si inadecvate, atât din punctul de vedere al resurselor materiale, dar si al celor umane - institutiilor de asistenta sociala pentru copii abandonati, persoane cu handicap sau batrâni.

În 1990 se reînfiinteaza învatamântul de asistenta sociala, din nou în strânsa legatura cu relansarea învatamântului de natura sociologica. Initial, acesta a luat forma de colegiu, fiind din 1992 organizat la nivel universitar. Desi formarea specialistilor a reprezentat o preocupare solida înca de la început, dezvoltarea unui sistem de asistenta sociala si servicii în acest domeniu a ramas cu mult în urma, datorita unei lipse de strategie, dar si de vointa politica, la nivel national. Încercarile de reabilitare institutionala a asistentei sociale au fost mai degraba sporadice si fragmentare, adesea nefezabile si cu efecte adverse, ca în cazul reabilitarii institutiilor deja existente de asistenta sociala.

În momentul de fata nu exista o retea sau un sistem national de servicii de asistenta sociala. Serviciile existente s-au dezvoltat mai degraba punctual, în lipsa unei strategii generale, si la initiativa, dar în majoritatea cazurilor si cu suportul financiar al sectorului nonguvernamental. Fundatiile si organizatiile nonguvernamentale au jucat un rol esential în dezvoltarea unor programe si servicii de asistenta sociala specializata, în special în domeniul protectiei copilului. De altfel, singurul serviciu public specializat, organizat la nivel judetean, pe lânga consiliile judetene, este cel în domeniul protectiei

drepturilor copilului. Acesta reprezinta singura “victorie” institutionala în relansarea serviciilor de asistenta sociala, în pofida problemelor cu care se confrunta sistemul de asistenta sociala datorita modului de descentralizare financiara a acestuia, dar si în pofida schimbarilor multiple pe care organizarea acestui tip de serviciu l-a suferit în ultimii trei ani.

Multe din serviciile initiate si dezvoltate de sectorul nonguvernamental nu pot fi preluate nici macar partial de administratiile publice atât datorita lipsei unui cadru legislativ adecvat, dar si datorita faptului ca adesea acestea reprezinta solutii relativ costisitoare, nefezabile din punct de vedere financiar pentru bugetele publice. Aceste servicii sociale sunt adesea posibile numai datorita implicarii, în special financiare, a unor organizatii si fundatii internationale.

Pe scurt, chiar daca unele acte legislative deschid posibilitatea organizarii si functionarii unor servicii de asistenta sociala specializata (e.g., Legea administratiei publice locale), cadrul legislativ nu face posibila organizarea unor astfel de servicii prin ambiguitatea datorata lipsei unei analize atente a nivelului optim de organizare a acestora, în conditiile unei crize bugetare relativ accentuate. În absenta unui cadru sistematic si fezabil de organizare si desfasurare a unor servicii de asistenta sociala, activitatile desfasurate de organizatiile nonguvernamentale în acest domeniu ramân punctuale si, în consecinta, si lipsite de eficacitate în ceea ce priveste solutionarea multor probleme sociale locale sau generale. ◢**Elena Zamfir**◣

Vezi si: beneficii noncontributorii; beneficii selective; putere discretionara; solidaritate sociala; abilitarea actorilor sociali; grupuri de interes; marketizarea serviciilor sociale; dezinstitutionalizare; servicii sociale

Bibliografie selectiva:

Stahl (1980); Zamfir E. (1995, 1998, 1999)

Asistenta sociala a persoanelor vârstnice

Vârstnicii fiind o categorie vulnerabila, defavorizata, supusa riscurilor multiple, prioritatea numarul unu a *politicilor sociale privind îmbatrânirea* este *protectia sociala*, axul central al acestor politici, care include un larg evantai de masuri de ordin social si economic. Daca sistemele de asigurari (în special cele de pensii si de sanatate) sunt criticabile, perfectibile, dar exista în aproape toate tarile, *asistenta sociala a persoanelor vârstnice* este adesea insuficienta sau ineficienta.

Este cunoscut faptul ca populatia planetei se afla sub semnul unui proces de *îmbatrânire demografica*, apreciat ca inexorabil si ireversibil. Fenomen complex, având consecinte multiple în plan demografic, social si economic, al sanatatii si, de asemenea, în plan psihologic, prin atitudinea societatii "nevârstnice" fata de o minoritate în crestere constanta, îmbatrânirea populatiei a determinat comunitatea internationala sa-i acorde din ce în ce mai multa atentie; astfel, Organizatia Natiunilor Unite, periodic, începând cu anul 1982, când a avut loc la Viena *Adunarea generala mondiala consacrata vârstei a treia*, atrage atentia guvernelor tarilor membre sa-si elaboreze planuri de actiune, pe de o parte, pentru

atenuarea efectelor negative asupra dezvoltarii societatilor, pe de alta, pentru mentinerea integrarii sociale a persoanelor în vârsta si pentru pastrarea si îmbunatatirea calitatii vietii acestora, inclusiv prin respectarea drepturilor si libertatilor lor specifice si eliminarea discriminarilor.

Constientizarea problematicii specifice pe care persoanele în vârsta o ridica în cadrul societatilor are deja o lunga traditie istorica. Reperele acestor perceptii si atitudinile fata de aceasta sunt sugestive pentru evolutiile în perspectiva diacronica ale protectiei sociale a acestei categorii, pâna la modelul contemporan al politicilor privind populatia vârstnica.

Perceptia si atitudinea fata de persoanele în vârsta a pendulat de-a lungul timpului si în diferitele spatii geografice între respect, veneratie (uneori pâna la divinizare) si ignorare, marginalizare, ironizare.

Întelepciunea batrânilor a fost o notiune aproape omniprezenta în diferite epoci istorice, întelepciunea si senectutea fiind cvasisinonime.

În Biblie, vârsta înaintata, longevitatea erau privite ca o proba de întelepciune si de calitate, ca o favoare si o binecuvântare divina acordata acelora care au dus o viata buna si frumoasa, în respectul preceptelor religioase.

Mai târziu, în perspectiva laica, batrânii sunt priviti cu respect si admiratie pentru ca au atins o vârsta înaintata si ca urmare a respectarii preceptelor unei vieti sanatoase, cumpatate, constituind din acest punct de vedere, pe lânga avantajul cumulului de întelepciune si experienta, si modele de viata.

Pe masura ce societatile se organizeaza, legitimitatea divina biblica este înlocuita cu legitimitatea conferita de putere; sefii de triburi, marii preoti, patriarhii sunt alesi dintre cei vârstnici. Apar institutii care consacra *autoritatea si puterea batrânilor - gerontocratia* (care nu avea atunci conotatia, în genere peiorativa, care i se acorda astazi) - Sfatul Înteleptilor, Consiliul Batrânilor, Gerusia, Senatum (de la “senex” care înseamna batrân).

Mai târziu se pierde puterea politica si juridica, batrânii trec pe planul doi - devin consilieri, îsi pastreaza privilegiul de a fi respectati, adica privilegiul moral, se exprima în filosofie, pozitia lor ramânând importanta în societate (chiar daca nu mai intervin prea mult, în mod direct în procesele de decizie) si în familie: *pater familias* si *matrones*.

În evul mediu, batrânii sunt mai degraba ignorati decât recuzati. Ierarhia este fundamentata pe forta, nu pe vârsta, societatile fiind razboinice, se valorizeaza forta, consecinta fiind excluderea batrânilor.

În evul mediu târziu se manifesta o oarecare preeminenta a tineretii; crestinismul impune "religia Fiului". Vârstnicii ramân bine reprezentati printre clerici, iar ponderea lor în structura populatiei era asemanatoare cu cea de azi, datorita faptului ca razboaiele si epidemiile acelui timp îi extermina mai ales pe tineri. Se manifesta, de asemenea, o atitudine de misoginie fata de femeia în vârsta, ceea ce reprezinta un regres fata de antichitate când, alaturi de *pater familias*, exista si *matrones* - autoritatea femeii în vârsta.

Renasterea este favorabila mai ales adultilor tineri, batrânii pastrându-si însa rolul în familie. Batrânii devin însa si saracii societatii, discriminarea femeii în vârsta continuând. Ceea ce

apare ca o noutate si va constitui premisa unei perceptii corecte si favorabile a batrânetii este începutul preocuparilor pentru aprofundarea psihologiei batrânilor (Montaigne, Rembrandt, Franz Hals, Shakespeare).

Secolul al XVIII-lea poate fi considerat ca un punct de plecare important pentru constructia politicilor sociale contemporane privind îmbatrânirea. Începe sa fie recunoscuta specificitatea batrânetii ca "fenomen social", batrânii nemaifiind perceputi ca indivizi, ci ca "grup social" în stat. Ei încep sa fie luati în seama pentru particularitatile lor de grup si, foarte important, pentru nevoile lor specifice.

Ulterior se construiesc raspunsuri la întrebarile legitime: "Cum este traita batrânetea?" si "Care este locul batrânetii în societate?" Aceasta perioada, importanta pentru devenirea acestui grup populational, a fost considerata de gerosociologi (precum Pierre Gutlon): "nasterea batrânilor". În continuare încep sa apara studii demografice, de morbiditate si mortalitate, dezvoltându-se si o imagine pozitiva a batrânetii. Imaginea, care aproape se generalizase, a batrânului decrepit, avar etc. e înlocuita cu imaginea batrânului întelept, nimbat de serenitate si generozitate (Voltaire). Încep sa fie fundamentate disciplinele care se vor ocupa cu studiul diferitelor prerogative si laturi ale îmbatrânirii - gerontologia, geriatria, ca si demografia, sociologia, psihologia, acestea din urma dezvoltându-si subdomenii consacrate fenomenului îmbatrânirii.

Un alt moment important al acestei istorii a fost definirea conceptului de *îmbatrânire a populatiei* (consacrat ulterior ca *îmbatrânire demografica a populatiei*) de catre demograful francez Alfred Sauvy în 1928.

La sfârsitul anilor '60, tot un francez, gerontologul J. A. Huet, lanseaza sintagma *vârsta a treia*, care avea sa fie generalizata si sa domine câteva decenii atât limbajul de specialitate (în medicina, sociologie), cât si vorbirea curenta. În ultimii ani, expresia este considerata ca insuficient definitorie pentru continutul la care se refera, existând tendinta de a fi abandonata.

*
*   *

Pentru a putea aborda problematica asistentei sociale a persoanelor vârstnice sunt necesare câteva precizari conceptuale:

Batrân - (din latinul *betranus*) defineste persoana de vârsta postadulta, în genere cea care a împlinit si depasit 60 de ani, dar în special, în ultimul timp, cea care a împlinit si depasit 65 de ani.

Batrânetea - este perioada finala a vietii care urmeaza perioadei adulte si care începe cu vârsta de 60 de ani, dar în ultimul timp tot mai acceptata este limita de 65 de ani, în legatura cu alungirea duratei de viata. Este caracterizata prin diminuarea treptata a functiilor fiziologice. Procesul este universal, caracteristic tuturor fiintelor vii, batrânetea umana având particularitati decurgând din cele ale fiintei umane.

"Batrâni batrâni" (*oldest olds*) - sunt **persoanele vârstnice care au dificultati în a-si mentine independenta functionala**. Termenul serveste la desemnarea persoanelor vârstnice de peste 75 de ani (batrâni "fragili"). În limbajul gerontologic de la noi, "batrâni".

"Batrâni tineri" (*young olds*) - sunt persoane care au independenta functionala totala si nu apartin unei vârste circumscrise. Termenul se aplica la persoane de vârste cuprinse între 60 (65) si 75 de ani. În uzanta specialistilor gerontologi de la noi, "vârstnici".

Persoana în vârsta - este o formula recomandata de ONU pentru desemnarea unei persoane apartinând populatiei vârstnice, destinata sa evite folosirea denumirii de "batrân", considerata a avea si conotatii negative; "persoana în vârsta" ("persoana de vârsta a treia", sintagma prea lunga pentru folosinta curenta) se foloseste pentru desemnarea unei persoane care are peste 60 de ani sau peste 65 de ani, aceasta din urma limita fiind cea mai acceptata. Termenul evoca o dezvoltare si o evolutie continua în decursul ultimelor etape ale vietii, mai mult decât o perioada fixa sau statica. O ancheta realizata în tarile Comunitatii Europene si-a propus sa afle preferintele vârstnicilor însisi privind cea mai potrivita denumire. Majoritatea raspunsurilor s-au grupat în jurul denumirilor de *persoane în vârsta*, fiind respinsi termenii de batrâni ("vieux") si vârstnici ("vieillards"); alegerea sugereaza optiunea pentru o sintagma nediscriminativa, care include notiunea de "persoana" si evita formule adjectivate: "vârstnic" care trimite la altele - handicapat (în loc de persoana cu handicap), cardiac (în loc de bolnav de inima), "ulceros", "canceros" etc., forme utilizate în limbajul medical curent, dar cu impact psihologic negativ.

Dezvoltarea preocuparilor privind îmbatrânirea, o necesitate impusa de realitatea evolutiilor sociale, a determinat aparitia unor discipline de studiu diferite, în functie de perspectiva de abordare a unei laturi sau a alteia, ale acestui proces:

- **Gerontologia** (din greaca: *geront* = batrân + *logos* = studiu) - este ramura biologiei si a medicinii care se ocupa cu studiul îmbatrânirii ca proces fiziologic sub diversele sale aspecte biologice si sociale (gerontologie sociala); altfel, mai pe scurt, ramura a biologiei care studiaza problemele îmbatrânirii. Gerontologia reprezinta o baza teoretica pentru geriatrie; termenul a intrat în uz începând cu anul 1950, dar a fost folosit pentru prima data în 1903 de catre Mecinikov.
- **Geriatria** (din greaca: *geras* = batrânete + *iatreia* = tratament) - este ramura medicinii care se ocupa cu studiul bolilor batrânetii si ale senilitatii si cu tratamentul si prevenirea lor. Termenul a fost introdus de medicul american Ignaz Nasher în 1909. Altfel spus, este medicina vârstnicului (medicina unei grupe de vârsta).
- **Gerontologia sociala** - este disciplina care se ocupa cu studiul problemelor sociale ale îmbatrânirii, integrând componente ale gerontologiei si sociologiei.
- **Geroprofilaxia** - este un termen lansat de scoala româneasca de gerontologie formata în jurul Anei Aslan, care se refera la prevenirea îmbatrânirii. Termenul nu este însa foarte propriu, deoarece în termeni stiintifici nu se poate vorbi de prevenirea îmbatrânirii, care este un proces normal, natural. Folosirea termenului subîntelege prevenirea formelor patologice ale îmbatrânirii, îmbatrânirea precoce, îmbatrânirea accelerata, îmbatrânirea însotita de

bolile specifice batrânetii, ca si prevenirea dependentei care însoteste îmbatrânirea.

- **Comportament prolongeviv** - este un termen care desemneaza adoptarea unui stil de viata cumpatat, destinat, pe de o parte, sa elimine sau sa atenueze anumiti factori de risc care pot precipita o îmbatrânire precoce, pe de alta parte, sa favorizeze o viata lunga, în conditii de buna sanatate si independenta.

Abordarea demografica a îmbatrânirii a fost perspectiva initiala si cea mai importanta dintre toate demersurile de întelegere, de constientizare a impactului si dimensiunilor acestui proces, precum si de construire a directiilor de actiune privind rezolvarea problemelor complexe determinate de îmbatrânire. "Instrumentarul demografic" al îmbatrânirii este variat si cuprinde atât elemente ale demografiei generale, cât si unele specific gerontologice.

Îmbatrânirea demografica a populatiei (î.d.p.) sau îmbatrânirea populatiei (fr., *vieillissement de la population*, engl., *ageing of population*) - este un proces demografic care consta în cresterea populatiei vârstnice si în scaderea proportiei populatiei tinere, cu mentinerea populatiei adulte vreme îndelungata neschimbata. Procesul este caracteristic populatiilor din toate tarile, fiind mai accentuat în tarile dezvoltate. Termenul a fost creat si propus pentru prima data de demograful francez Alfred Sauvy în 1928, la Societatea Statistica din Paris. *Indicatori specifici pentru cercetarea î.d.p. sunt: a) vârsta medie sau vârsta mediana* - indicator folosit ca instrument de cercetare a îmbatrânirii demografice a populatiei; cresterea valorii acestui indicator semnifica avansarea procesului de î.d.p.; b) *proportia, în populatia totala, a populatiei în vârsta de 60 de ani si peste sau în vârsta de 65 de ani si peste; c) numarul de persoane în vârsta de 45-64 de ani ce revin la o persoana în vârsta de 15-64 de ani*, pentru a pune în evidenta procesul de î.d.p.; *d) raportul de dependenta* (fr., *rapport de dépendence*, engl., *dependency ratio*) - indice ce exprima numarul de tineri si batrâni din populatia sub si peste limita vârstei apte de munca ce revine la 100 sau 1000 de persoane în vârsta apta de munca.

Îmbatrânirea demografica a batrânilor - este un termen propus de M. Davies, care se refera la cresterea ponderii populatiei de peste 75 de ani si este legat de cresterea duratei medii de viata; este sinonim cu "vârsta a patra" si include, de regula, persoanele vârstnice fragile si dependente.

Feminizarea îmbatrânirii - este un important aspect al evolutiei demografice, constând în cresterea ponderii numerice a femeilor în ansamblul populatiei vârstnice, ca urmare a diferentei de speranta de viata între cele doua sexe, în favoarea femeilor. În tarile cu nivel înalt de îmbatrânire, femeile traiesc în medie cu peste 8 ani mai mult decât barbatii, diferenta în cazul populatiei mondiale fiind de peste 4 ani; fenomenul de feminizare a îmbatrânirii este efectul unei supramortalitati masculine, cauzele nefiind înca pe deplin elucidate. Ponderea mai mare a femeilor în rândul vârstnicilor influenteaza politicile sociale, în special abordarile feministe ale acestora.

Riscuri cu care se confrunta persoanele vârstnice

Riscul este o posibilitate obiectiva ca o persoana dintr-o populatie sau sub-populatie sa sufere un anumit eveniment demografic - nastere, deces, divort; masurarea riscului se face prin frecventa statistica, care, exprimata prin indice sau rata, este estimatia unei probabilitati. Curent se foloseste în medicina riscul de îmbolnavire de o anumita boala (teoria factorilor de risc lansata prin "studiul Framinghani" în anii '70 în SUA, care se refera la riscul de îmbolnavire prin ateroscleroza, dar care ulterior s-a extins ca un concept general în îmbolnavire).

Persoanele vârstnice sunt considerate *persoane cu risc*, adica persoane vulnerabile, cu nevoi speciale care impun ajutor si protectie pentru a trai în conditii decente. Organismele internationale - Natiunile Unite, Organizatia Mondiala a Sanatatii - au stabilit *grupele de persoane vârstnice supuse unor riscuri speciale*, în planul *sanatatii*, în cel al *situatiei sociale si economice*, atragând atentia guvernelor asupra necesitatii de a elabora *politici sociale* pentru populatia vârstnica si de a initia programe concrete de asistenta sociala a acesteia. Aceste grupe cuprind în ordine:

- persoanele foarte în vârsta (peste 85 de ani);
- persoanele în vârsta traind singure;
- femeile în vârsta (în particular celibatarele si vaduvele);
- persoanele în vârsta traind în institutii colective (camine de batrâni si camine spital);
- persoane în vârsta fara copii;
- persoane în vârsta suferind de afectiuni sau handicapuri grave;
- cupluri în vârsta, în care unul din membri este grav bolnav.

Riscurile privind sanatatea sunt importante si fac din populatia vârstnica categoria cu cel mai mare consum de servicii si prestatii medicale, la care se adauga un volum mare de îngrijiri infirmiere.

O data cu înaintarea în vârsta scade rezistenta organismului la îmbolnaviri, concomitent refacerea, recuperarea dupa boala sau accident devin mai dificile sau chiar imposibile, ceea ce face ca vârstnicii sa se regaseasca cel mai frecvent printre bolnavi, printre clientii serviciilor medicale, comparativ cu celelalte grupe de vârsta, si sa se înscrie, de asemenea, cu o *mortalitate înalta*. Caracteristica îmbolnavirilor la vârstnici este *polipatologia*, adica prezenta concomitenta a mai multor boli (în medie, se considera ca un pacient vârstnic are 4-5 boli). *Infirmitatile, invaliditatile, handicapurile* apar frecvent la vârstnic si îl fac *dependent de îngrijire permanenta,* de servicii de asistenta sociala pe lânga cele de îngrijire medicala. *Bolile organice* evolueaza de multe ori în strânsa legatura cu cele *psihice*, ceea ce ridica alte probleme deosebite legate de comunicare, de îngrijire si tratament si face sa se instaleze frecvent *starea de dependenta (*partiala sau totala).

Starea de dependenta, care se defineste ca necesitatea de a fi îngrijit de catre o alta persoana, îi creeaza vârstnicului un *handicap social* important, care-l împiedica de cele mai multe ori sa ramâna integrat în societate si familie, impunându-se adesea *institutionalizarea* sa, adica ocrotirea permanenta într-un camin de batrâni sau camin-spital.

Problemele sociale - pensionarea, izolarea -, cele *economice* - scaderea veniturilor -, cele *morale* - nerespectarea drepturilor sale legitime - adâncesc si agraveaza problemele de sanatate ale vârstnicului, agravând evolutia bolilor si deteriorarea psihointelectuala. Toate acestea impun sarcini deosebite atât *serviciilor de sanatate si îngrijire, cât si serviciilor de asistenta sociala.*

Procesele sociale din ultimul secol si în special nuclearizarea familiei au avut drept consecinte **decoabitarea** - adica separarea locuintei, în general din momentul constituirii familiei copiilor, ceea ce îi face pe parinti mai vulnerabili, mai departe de un eventual ajutor (aspect caracterizat de francezi prin expresia *intimité distance*), iar pe copii îi îndeparteaza afectiv de propriii parinti.

Decoabitarea a crescut dependenta. **Dependenta** este un rezultat al pierderii autonomniei din cauze fizice sau psihice (mentale) si impune un ajutor semnificativ si/sau îngrijire pentru a realiza activitati de baza ale vietii de zi cu zi. Dependenta mai este definita si ca pierdere (diminuare) a autonomiei si reprezinta axul principal al politicilor sociale si al interventiilor socio-medicale în favoarea persoanelor vârstnice si foarte vârstnice. Dependenta este o stare complexa, ce include o varietate de deficite, de la monodeficite motorii sau mentale la dependenta totala sau pierderea autonomiei. Importanta dependentei în geriatrie este atât de mare încât a declansat o multitudine de eforturi de cercetare si conceptualizare care au angajat gerontologi dintre cei mai reputati. Lui Cardot, în 1994, îi prilejuieste o reflectie care, reiterând un adevar stiintific azi consacrat, afirma: "Batrânetea nu este o boala; marea vârsta induce o dependenta naturala care necesita ajutor".

Un alt mare geriatru, G. Cuny (1991), afirma: "Geriatria nu poate fi decât medicina dependentei si, de asemenea, a prevenirii dependentei, identificând, dupa cum lesne se poate observa, geriatria cu batrânetea". Consacrarea conceptului de dependenta a impus si un suport legislativ si, de asemenea, în domeniul drepturilor omului, în tarile dezvoltate, care opereaza cu acest concept deja, a determinat aparitia unei legislatii specifice si respectiv a unor "Carte ale drepturilor persoanelor vârstnice dependente". În ceea ce priveste definirea dependentei, una dintre cele mai acceptate definitii este urmatoarea, care se delimiteaza în opozitie cu autonomia: se va considera ca un individ este *dependent* daca prezinta una, mai multe sau toate (dependenta totala) din caracteristicile urmatoare: nu se poate deplasa, nu bea singur, trebuie alimentat total, este incapabil de a se spala, nu se poate îmbraca, are incontinenta urinara simpla, permanenta, prezinta dezorientare care poate antrena o conduita periculoasa. În opozitie cu dependenta, *autonoma* este persoana care prezinta simultan caracteristicile urmatoare: se deplaseaza normal, chiar pe scari, îsi taie singura carnea din farfurie, se spala singura pe picioare, sezut, se piaptana singura, se îmbraca singura sau se încalta singura, are continenta normala, este, din punct de vedere psihic, orientata sau lucida.

Dependenta impune evaluare pentru identificarea nevoilor persoanei dependente si stabilirea interventiilor. Evaluarea se face prin grile si scale de dependenta. În fiecare tara exista *grile*

nationale de evaluare a nevoilor persoanelor vârstnice. Si **în tara noastra, din anul 2000, exista o grila nationala de evaluare care cuprinde criteriile de încadrare în grade de dependenta; pe baza evaluarii acestor nevoi si a gradelor de dependenta se stabilesc tipurile de servicii recomandate a fi acordate la domiciliu sau în institutie**.

"Grila nationala de evaluare a nevoilor persoanelor vârstnice" a fost introdusa prin HG nr. 507/2000. Un alt concept important pentru caracterizarea gradului de dependenta/independenta a persoanelor vârstnice se refera la **activitatile vietii cotidiene** (ADL - *activity of daily living*, *activités de la vie journalicre*), care includ un barem functional minimal de activitati: toaleta, îmbracatul, utilizarea wc-ului, transferul (pat-fotoliu, fotoliu-pat), alimentarea, care, în cazul când sunt posibile, confera persoanei autonomie. Scala ADL a lui Katz evalueaza potrivit activitatilor de mai sus, gradul de dependenta. În afara acestei scale mai exista si scala incapacitatilor pentru activitatile vietii zilnice - IADL Lawson (*instrumental activities of daily living*). Aceasta scala are, pentru barbat, urmatorii cinci itemi: a utiliza telefonul, a merge, a utiliza un mijloc de transport, administrarea bugetului, luarea medicamentelor. Pentru femeie cuprinde opt itemi: prepararea hranei, întretinerea locuintei si a lenjeriei, care se adauga celor cinci itemi de la barbat, care sunt comuni. Conform acestei scale, dependenta este persoana care nu poate efectua fara ajutor cel putin unul dintre aceste activitati.

Vulnerabilizarea prin vârsta, îmbolnaviri, handicap, dependenta a persoanelor vârstnice le supune unor riscuri în plan social - marginalizare si excludere sociala, nerespectarea drepturilor fundamentale si specifice, abuzuri si chiar violenta. În acest sens, termenul de **agism** (ageism, batrânism) defineste conduitele discriminatorii fata de persoanele în vârsta. Exemple de agism sunt discriminari la angajare, discriminari în accesul la diferite servicii (ex., serviciile medicale), nerespectarea drepturilor omului, alte diferite forme de marginalizare si excludere sociala. Agismul se asociaza, în cazul femeilor în vârsta, cu sexismul - discriminarea în functie de sex sau gen - discriminare frecvent întâlnita la anumite populatii având culturi arhaice traditionale.

O alta problema cu care se confrunta persoanele vârstnice si care necesita masuri de asistenta sociala este *abuzul*. Abuzul asupra persoanelor vârstnice (*elderly abuse*, *maltraitance*, *mauvais traitements*) este un comportament care merge de la neglijare pâna la violenta fizica, cu vatamare grava fata de o persoana vârstnica, în general lipsita de aparare, defavorizata sau vulnerabila, sau fata de un grup. Foarte important este si *autoabuzul*, adica un comportament autoagresiv prin abuz de alcool, fumat, toxice. Abuzul contra persoanelor vârstnice (*elderly abuse*), aceasta forma de comportament a celor nevârstnici fata de vârstnici, a fost constientizat si studiat prin anii '80, dupa ce în deceniile anterioare se delimitasera alte categorii de abuzuri: în anii '60 contra copilului, în anii '70 abuzul sotului (sotiei) contra sotiei (sotului). Cel mai adesea (86% din cazuri, dupa O'Malley) abuzul este datorat unei rude (membri ai familiei, deci primii având obligatii de

ocrotire!) care conlocuieste cu persoana vârstnica, altor persoane din anturajul permanent al vârstnicului sau celor care vin întâmplator în contact cu acesta, deci care nu au calitatea de rude, si, în sfârsit, institutiilor, care nu tin seama de conditia de persoana defavorizata a persoanei vârstnice, care ignora sau chiar încalca drepturile acesteia.

În cazul batrânilor, **abuzul prin abandon** este, de asemenea, o abatere morala de la comportamentul normal în familie. În trecut si astazi, în unele tari, abandonul parintilor de catre copii este sanctionat si de lege. "Daca cineva nu asigura subzistenta tatalui si mamei sale, atunci el va fi denuntat Consiliului, care îl va denunta pe vinovat si îl va conduce la închisoare", spunea o inscriptie din Delphi, în Grecia Antica.

Abuzul financiar asupra vârstnicilor a declansat în tarile occidentale preocupari staruitoare de combatere si prevenire, în esenta de protectie; înseamna determinarea persoanei vârstnice de a ceda bunurile (bani, locuinta, alte valori) în schimbul promisiunii de a i se acorda îngrijiri; în multe cazuri, constatându-se ca acest contract între cei doi parteneri nu este respectat de cel interesat de a obtine profituri materiale. Fie îngrijirile nu îi sunt acordate potrivit nevoilor, fie calitatea acestora lasa de dorit, fie persoana este neglijata (înfometare, neadministrare a medicamentelor, privarea de consultul medical etc.), ceea ce (se si sconteaza acest lucru) îi grabeste sfârsitul. În multe cazuri, acceptarea acestui contract care nu va fi onorat este obtinut prin presiune psihologica, prin santaj sau ca urmare a lipsei de discernamânt a persoanei vârstnice.

Cu alte cuvinte, asistam, din nefericire, la o generalizare a tendintelor de abuz în dauna persoanelor vârstnice, care sugereaza o degradare a solidaritatii familiale si a solidaritatii între generatii.

Problema abuzului contra vârstnicului sau a "îngrijirii neadecvate" trebuie sa implice si o angajare politica în domeniul resurselor alocate si al legislatiei. Miscarea în favoarea *drepturilor vârstnicului*, delimitare tot mai necesara în cadrul mai larg al doctrinei drepturilor omului, intervine tot mai ferm, afirmând dreptul absolut al vârstnicilor la protectie contra abuzurilor si la îngrijiri corespunzatoare. De altfel, tari dezvoltate si-au elaborat nu numai *carte ale drepturilor vârstnicului*, ci si *carte ale drepturilor persoanelor vârstnice dependente*, acestea fiind drepturi specifice pentru vârstnic.

În politicile sociale de protectie a persoanelor vârstnice sunt antrenate institutii ale statului, în parteneriat cu societatea civila. Principalele tipuri de interventie sunt reglementate prin lege, atât prin reglementarile generale care privesc populatia în întregime, cât si prin reglementari specifice care se adreseaza persoanelor în vârsta, pornind de la particularitatile acestui grup si ale nevoilor lor speciale. Asistenta sociala, asistenta medicala, protectia drepturilor specifice, organizarea si asigurarea îngrijirilor, suportul familial si alte forme adaptate constituie continutul politicilor sociale în domeniu.

Legea asistentei sociale a persoanelor vârstnice (Legea nr. 17/2000) este principalul act normativ care reglementeaza asistenta sociala a persoanelor vârstnice în România. Este o lege importanta care consacra dreptul persoanelor vârstnice la asistenta so-

ciala în raport cu situatia socio-medicala si resursele economice de care dispun. Masurile cuprinse în aceasta lege sunt complementare celor reglementate prin sistemul asigurarilor sociale. Aceste masuri stabilesc ca asistenta sociala pentru persoanele vârstnice se realizeaza prin servicii si prestatii sociale. Nevoile în servicii si prestatii sociale se stabilesc pe baza grilei nationale (mentionate anterior), care prevede criteriile de încadrare în grade de dependenta. Anexa nr. 3 la grila nationala de evaluare este *fisa de evaluare socio-medicala*, un formular tipizat care serveste evaluarii nevoilor socio-medicale (geriatrice) ale unei persoane vârstnice; este o piesa obligatorie pentru dosarul unei persoane care pune probleme de îngrijiri la domiciliu sau de admitere într-un camin pentru persoane vârstnice.

Orientari în asistenta sociala a persoanelor vârstnice: Începând cu anii '60, o noua gândire, atât la nivel politic, cât si medico-social, în domeniul politicii fata de batrânete a dus la consolidarea unui nou concept, a unei noi orientari - *mentinerea la domiciliu* - cu edificarea concomitenta a unor structuri adecvate de ajutor si îngrijiri la domiciliu care sa permita materializarea acestui nou concept. Era o schimbare de atitudine fata de problemele si nevoile populatiei vârstnice, mai conforma cu dorintele persoanelor în vârsta de a primi ajutor si îngrijiri la propriul domiciliu, de a ramâne integrate în familie si în mediul social în care au trait si în care, în cele mai multe cazuri, doresc nu numai sa fie îngrijiti, dar si sa-si încheie existenta biologica.

Daca dupa cel de-al doilea razboi mondial, societatile, confruntate cu o crestere constanta si progresiva a proportiei persoanelor vârstnice, deci si a persoanelor suferinde în special de boli cronice, incapacitati si handicapuri consecutive, au pus în aplicare o politica sociala axata în special pe institutionalizare, pe construirea de structuri institutionale de ocrotire cu internare pe termen lung, de tipul caminelor-spital si caminelor de batrâni, de prin anii '60 si-a facut loc o noua orientare. În timp, s-a constatat ca aceasta politica bazata pe institutionalizare este mai degraba (pentru o parte a celor institutionalizati) nu atât o forma de ocrotire, cât una de izolare (izolare a batrânetii, a suferintei si a mortii), numeroase anchete relevând dorintele marii majoritati a persoanelor vârstnice de a ramâne în conditii de supraveghere, ajutor si îngrijire în mediul lor de viata.

Organizatia Mondiala a Sanatatii, având la baza recomandarile specialistilor sai, a definit conditiile necesare pentru mentinerea la domiciliu a unei persoane în vârsta, cu rezultate satisfacatoare: "orientarea în raport cu mediul ambiant, independenta fizica, mobilitatea, ocupatia, integrarea sociala si independenta economica".

Mentinerea la domiciliu materializeaza reflectia comunitatii asupra devenirii persoanei care îmbatrâneste, conditiile de a putea ramâne la domiciliu fiind determinate de doi parametri: starea sa fizica si mentala, pe de o parte, si, pe de alta, toleranta anturajului, adica a familiei, fata de problemele pe care i le pune persoana respectiva. Acesti doi parametri trebuie considerati în cadrul cultural si politic al cetatii (comunitatii, societatii).

Alti parametri de influenta sunt: lipsa familiei, disponibilitatea structurilor medico-sociale de ajutor la domiciliu.

S-a constatat o mai buna toleranta a familiei, a anturajului fata de tulburarile somatice si o toleranta mai scazuta fata de tulburarile psihice si marile handicapuri.

În plus, implementarea acestui concept are de învins si rezistente mai generale în societatile industrializate si în mediile urbane, unde tendinta este de izolare si de negare, de ignorare a realitatii suferintei si mortii.

Filosofia mentinerii la domiciliu a unei persoane suferinde si/sau deficiente (desi problema se pune pentru orice vârsta, s-a observat ca nevoile privesc, în marea majoritate a cazurilor, persoanele în vârsta, cele mai numeroase aflate în aceasta situatie si fata de care se manifesta gradul cel mai înalt de toleranta) presupune a-i asigura acesteia o viata demna, decenta, în conditii de cât mai buna calitate a vietii (inclusiv a sustine si solidaritatea familiala).

Dispozitivele puse în miscare pentru a asigura supravegherea, îngrijirile si calitatea vietii sunt: familia naturala (sprijinita sub diverse forme pentru a-si asuma aceasta misiune), familia de substitutie (vecini, prieteni, alte persoane constituite în dispozitive de benevoli, de voluntariat), familia de adoptie (*famille d'accueil*), biserica, dispozitive asociative (reteaua informala) si, în sfârsit, serviciile de profesionisti - ajutor si îngrijiri la domiciliu (reteaua formala) - acestea din urma putând functiona si în formule mixte: profesionisti + voluntari.

Cu tot acest efort de a pune în practica mentinerea la domiciliu, institutiile cu paturi ramân o realitate necesara cazurilor care nu pot beneficia de îngrijire la domiciliu.

Desi obisnuinta, obiceiurile ne fac sa ne gândim ca viata se identifica cu domiciliul traditional, cu familia, iar institutia cu negatia acestora, cu sfârsitul, cu moartea, cei doi poli ai realitatii gerontologice de astazi, cele doua alternative coexista.

Între acesti doi poli, politicile pentru batrânete au conceput si construit *structuri intermediare, alternative*, centre de zi, spitale de zi, unitati de locuire, locuinte colective cu încadrare medico-sociala, cantine-restaurant (*foyers nourricicres, foster homes*), spitalizari la domiciliu, îngrijiri pe perioada vacantei membrilor activi ai familiei (*respite care*). Viitorul însa va apartine întaririi actiunii de asistenta medico-sociala la domiciliu, gratie dezvoltarii structurilor de ajutor si sustinere la domiciliu, a caror componenta profesionalizata este în crestere si diversificare.

Iata în continuare câteva forme, modalitati, solutii de asistenta sociala a persoanelor vârstnice:

- **Îngrijirea comunitara** constituie ansamblul îngrijirilor acordate persoanelor bolnave, cu dependenta fizica si/sau mintala, în afara institutiilor cu paturi (spitale sau camine), în comunitate, la domiciliul persoanei sau în structuri de îngrijire zise alternative.
- **Universitatile geriatrice** (ale vârstei a treia) - sunt institutii aparute în Franta în anii '60, la initiativa prof. Velas, si raspândite apoi în foarte multe alte tari. În anii '70-'80 a functionat singura universitate geriatrica din tara noastra în orasul Roman. Aceste institutii reproduc în linii mari modelul universitatilor clasice, studentii fiind însa persoane vârstnice, iar disciplinele sunt adap-

tate interesului si posibilitatilor acestora. Scopul este si el diferit, în sensul ca nu se urmareste obtinerea unei diplome în vederea angajarii, ci dobândirea de cunostinte noi si exercitiul intelectual si stimularea capacitatii de învatare a persoanelor vârstnice.

- **Terapia ocupationala** este o metoda de terapie care foloseste drept agent terapeutic un factor social - activitatea - apartinând, ca urmare, socio-terapiei. Este utilizata mai ales în cadru institutional (camine, unitati pentru bolnavi cronici), dar si în comunitate (cercuri de terapie ocupationala de cartier), în psihiatrie si în geriatrie; este o terapie complementara celorlalte terapii - farmacologica, chirurgicala, fizicala.
- **Clubul geriatric (pentru persoane vârstnice)** este un loc de întâlnire a persoanelor vârstnice singure, ca si a celor ce simt nevoia contactelor sociale, având rol de combatere a izolarii si consecintelor sale, de mentinere si largire a contactelor sociale, aspect cu importanta esentiala în conservarea vitalitatii persoanelor vârstnice. Numite si structuri (locuri) de socialitate, sunt raspândite în tarile occidentale; în Franta, de pilda, exista circa 20.000 de cluburi geriatrice.
- **Locuintele protejate** (apartamente terapeutice) - sunt locuinte proiectate special pentru asigurarea confortului persoanelor vârstnice dependente având diverse handicapuri. Amenajari si adaptari variate ale accesului în locuinta, a dependintelor, a instalatiilor etc. permit persoanelor dependente sa locuiasca singure în conditii de confort si securitate crescute. Acest tip de locuinta este prevazut în constructii speciale - garsoniere sau apartamente - care au amenajate la parter functiuni comune cum sunt: cantina restaurant, cabinet medical, spalatorie etc.
- **Farmacia sociala** este o farmacie administrata de organizatii sau asociatii cu programe de ajutor si sprijin al persoanelor vârstnice suferinde care colecteaza medicamente de la persoane care nu mai au nevoie, de la alti donatori - producatori si furnizori etc. si le redistribuie persoanelor care au nevoie, în special persoane vârstnice.
- **Spalatoria sociala** este, de asemenea, administrata de organizatii sau asociatii cu programe de ajutor si sprijin al persoanelor vârstnice dependente sau amenajata la parterul unor locuinte sau apartamente protejate; reprezinta o forma de ajutor pentru persoanele vârstnice cu dificultati în a-si acoperi acest tip de nevoi.
- **Masa calda "pe roti"** (*meals on wheels, portage du repas*) este o forma de ajutor destinata persoanelor vârstnice dependente, lipsite de regula de posibilitati, constând în transportul unei mese calde (masa de prânz) la domiciliul persoanei.
- **Centrele de colectare si redistribuire** a protezelor, echipamentelor, materialelor necesare persoanelor vârstnice dependente (ochelari, proteze auditive, fotolii rulante etc.) cu diverse handicapuri, lipsite de posibilitati, functioneaza prin programe în cadrul unor fundatii sau asociatii.
- **Centrul de zi pentru vârstnici** este o formula alternativa de îngrijire a persoanelor vârstnice dependente,

care vine concomitent în ajutorul familiilor, eliberându-le pentru participarea la sarcinile profesionale în anumite intervale ale zilei (de obicei, orele 8-17). Persoanele sunt aduse în centrul de zi, unde se acorda supraveghere, mediu social stimulativ, terapie ocupationala, reeducare functionala; formula este asemanatoare cu cresa pentru copii. Aceasta formula de sprijin a familiilor, din ce în ce mai raspândita în tarile occidentale, are mai multe avantaje: permite persoanelor adulte sa-si rezolve obligatiile profesionale; ofera persoanei vârstnice un mediu social securizant, stimulativ, care combate si întârzie regresia; este o alternativa la institutionalizare în camine, care are, comparativ, dezavantaje: favorizeaza desolidarizarea afectiva a familiei si dezradacineaza persoana vârstnica, accentuându-i regresia; este o formula de asistenta cu costuri mai mici decât institutionalizarea în camine, beneficiind de multifinantare (care include si o anumita contributie a familiei), variabila de la o tara la alta, în functie de sistemul de organizare.

- **Gazduirea temporara** (*hébérgement temporaire*) constituie o preluare în supraveghere si îngrijire a persoanelor vârstnice în anumite perioade ale anului - sezonul friguros, în situatia dificultatilor de asigurare a încalzirii, în perioada când familia este ocupata cu muncile agricole de sezon etc. Este o forma de îngrijire alternativa.
- **Institutionalizarea** este ultima solutie la care se recurge pentru protectia sociala a persoanelor vârstnice vulnerabile. Ea consta în punerea sub ocrotire sociala, inclusiv supraveghere si îngrijiri medicale când este cazul, a unei persoane aflata în dificultate datorita unui handicap social, somatic sau mental, unic sau în asociatie, care pune persoana respectiva în situatia de dependenta. Persoana institutionalizata trece în protectia asistentei publice, în institutii de asistenta sociala - camine de batrâni, camine de pensionari sau camine-spital, în terminologia socio-medicala recent adoptata la noi - centru de asistenta si îngrijiri (în alte tari, *nursing home, hospice, maison de soins* etc.)
- **Animatia** presupune un complex de activitati stimulative - sociale, culturale, educative - desfasurate dupa un program si sustinute de o persoana având pregatirea si vocatia necesare, care se desfasoara în institutiile pentru persoane vârstnice (camine, centre de zi) si care urmaresc mentinerea integrarii în mediul psihologic si social al persoanelor vârstnice, prin stimularea psihointelectuala si relationala în vederea întârzierii regresiei, combaterii izolarii si depresiei.

Problemele sociale ale populatiei vârstnice si masurile de asistenta sociala destinate combaterii acestora sunt complexe si sunt direct legate de problematica asigurarilor de pensii si de sanatate. Importanta în crestere a asistentei sociale a persoanelor vârstnice determinata de tendintele mondiale clare, atât de îmbatrânire a populatiei, cât si de promovare a drepturilor omului, se individualizeaza ca o tendinta majora si ca o provocare pentru politicile sociale viitoare. Pentru a recunoaste importanta crescuta a segmentului social al persoanelor vârstnice, ONU a fixat chiar o zi anuala de-

dicata lor. **Ziua internationala a persoanelor vârstnice** se sarbatoreste la 1 octombrie în fiecare an, ca urmare a Rezolutiei nr. 45/106 din 1991 a Adunarii Generale ONU care recomanda guvernelor tarilor membre sa marcheze prin programe si actiuni aceasta zi dedicata acestui grup populational în crestere având probleme specifice - sociale, economice, de sanatate si îngrijire, de protectie si drepturi, de etica -, cu impact major asupra societatii.

◢Constantin Bogdan◣

Vezi si: asistenta sociala; servicii sociale; beneficii de protectie sociala

Asociatie de proprietari

Este forma de asociere a proprietarilor unui condominiu ce are ca scop administrarea cladirii în mod eficient si controlat. Asociatia de proprietari este persoana juridica cu caracter nonprofit.

În asociatia de proprietari pot intra inclusiv proprietarii spatiilor cu alta destinatie decât aceea de locuinta. Asociatia de proprietari se poate constitui si pe o scara, precum si pe mai multe cladiri învecinate, legate de un interes comun (ex: centrala termica de bloc, anexe gospodaresti etc.) daca si numai daca în fiecare din aceste cladiri sunt mai mult de doi proprietari si mai putin de 20.

Atributiile majore ale asociatiei de proprietari cuprind: 1) administrarea fondurilor si a bunurilor; 2) actionarea sau sustinerea în justitie a intereselor legate de cladire; 3) încheierea contractelor cu furnizorii de servicii pentru exploatarea si întretinerea cladirii si derularea si urmarirea acestor contracte; 4) asigurarea completarii la zi a cartii tehnice a constructiei si urmarirea comportarii în timp a constructiei.

Trebuie mentionat faptul ca asociatia de proprietari reglementeaza folosirea, întretinerea, repararea si modificarea proprietatii comune, cheltuielile legate de acestea reprezentând cheltuieli comune. Ea poate întreprinde masuri ce vizeaza îmbunatatirea confortului si a eficientei cladirii. Legislatia prevede ca persoanele fizice sau juridice (incluzând deci si asociatia de proprietari) proprietare de locuinte afectate de seisme sunt obligate sa ia masuri pentru consolidarea acestora, potrivit prevederilor legale.

Începând cu 1977, în România, au început sa se organizeze asociatiile de locatari. O data cu aceste forme de asociere, s-a fundamentat si experienta unei cooperari privind diferitele activitati si costuri legate de administrarea si întretinerea unei cladiri. În 1996, prin Legea locuintei, a început crearea cadrului legal pentru constituirea asociatiilor de proprietari, fostele asociatii de locatari având posibilitatea de a deveni asociatii de proprietari.

Orice proprietar are obligatii în privinta proprietatii pe care o detine (locuinta, în cazul de fata), în blocuri acestea extinzându-se si la partea comuna. Rezolvarea problemelor comune implica si activitati comune de administrare si management al spatiilor comune, structurilor si facilitatilor, toate acestea însemnând necesitatea de a actiona împreuna ca actori institutionali, într-un cuvânt: organizare. Asociatiile de proprietari, prin atributiile care le sunt conferite prin lege, devin institutii prin intermediul carora se poate asigura, pe lânga alte lucruri, calitatea serviciilor de locuire.

Legat de cele discutate anterior, s-ar ridica doua probleme: prima are în vedere constientizarea existentei obligatiilor ce revin proprietarilor de locuinte si cunoasterea acestora, iar a doua se refera la dilema între un management personal, voluntar, versus unul profesional.

Referitor la România, ipoteza unei disocieri între statutul de proprietar si responsabilitatile implicate de acesta pare plauzibila. Formarea asociatiilor de proprietari pare a fi destul de scazuta. Statistici clare în aceasta privinta nu se gasesc, însa exista o estimare cum ca, din aproximativ 26.000 de asociatii de locatari pe tara, din care în Bucuresti 9.600, circa 40-45% s-ar fi transformat în asociatii de proprietari (sursa: MLPAT). Explicatii ar putea fi cautate în asociere cu binecunoscuta imagine a statului paternalist, predominanta înainte de 1989 si existenta chiar si astazi la nivelul unor categorii de populatie. O alta explicatie ar fi vânzarea locuintelor catre chiriasii acestora de la începutul anilor '90, cu implicatia trecerii rapide la statutul de proprietar de locuinta si care poate sa fi pus noii proprietari în situatia de a "juca" un rol pentru care nu erau pregatiti, pentru care nu aveau deloc experienta. Neîntelegerea responsabilitatilor proprietarilor, lipsa unei perceptii clare a avantajelor ce decurg din asociere, a rolurilor ce le au de îndeplinit, lipsa calificarii pentru "slujba" respectiva pot duce la o situatie în care institutiile au fost create, dar nu sunt eficiente în scopul pentru care s-au înfiintat.

Optiunea de a administra cladirea de catre persoane calificate în acest scop sau nu depinde în primul rând de posibilitatile financiare ale membrilor asociatiei de proprietari, dar si de aspecte precum stilul de viata al rezidentilor. Exista tari în care o asociatie de proprietari poate detine si proprietati precum: piscina, teren de tenis etc., a caror administrare si întretinere necesita o pregatire specifica. O îmbunatatire a designului, chiar a arhitecturii unei cladiri poate fi necesara în conditiile unor proprietari care doresc mentinerea valorii locuintelor pe piata. În România, constrângerile sunt atât de ordin financiar, majoritatea asociatiilor de proprietari exercitând un management propriu al cladirilor, cât si de ordin legislativ, în sensul ca managerul de condominiu a fost introdus la lista ocupatiilor standard începând abia cu prima jumatate a anului 2000.

Trebuie amintite câteva dintre aspectele importante privind avantajele ce decurg din înfiintarea asociatiei de proprietari.

Un prim astfel de avantaj este legat de statutul sau de persoana juridica. Asociatia poate încheia direct contracte cu prestatorii de servicii, cum ar fi companiile de utilitati (cele furnizoare de energie termica, apa, electricitate, salubrizare, telefonie, companii de cablu TV etc.) sau cu cei particulari (ex: instalatori, electricieni, gradinari). Implicatiile acestui mod de contractare constau în posibilitatea introducerii unor clauze în avantajul asociatiei de proprietari si în facilitarea contractarii, cunoscut fiind faptul ca prestatorii de servicii prefera sa aiba contracte cu persoane juridice raspunzatoare în fata legii. Contractarea de catre asociatia de proprietari permite depunerea unor plângeri legale (de ex: la Oficiul de Stat pentru Protectia Consumatorului) în situatia nerespectarii calitatii serviciilor. Cu toate acestea, situatia practica din

România esueaza în a conferi prea multa libertate de actiune asociatiei de proprietari în problema mai sus amintita. Cauza trebuie cautata în lipsa unei privatizari la nivelul serviciilor necesare într-o locuinta, în multe cazuri, vechile structuri ale companiilor furnizoare de agent termic, apa, gaz etc. continuând sa detina monopolul, restrângându-se astfel si posibilitatea alegerii unui alt furnizor. În ciuda acestor impedimente, în lipsa unui contract facut de o asociatie de proprietari, contractele cu furnizorii de servicii vor fi întocmite ca si pâna acum, sub forma unor simple formalitati, existând slabe sperante în a progresa în sensul cresterii calitatii acestor servicii.

Un alt avantaj ce decurge din statutul de persoana juridica al asociatiei de proprietari este faptul ca are dreptul de a actiona în justitie pe orice proprietar care se face vinovat de neplata cheltuielilor comune, inclusiv cele neprevazute, timp de mai mult de 90 de zile de la termenul stabilit. Acelasi lucru îl poate face în privinta celor care au încalcat drepturile celorlalti proprietari. Important de specificat este faptul ca neasocierea nu înseamna eliminarea obligatiilor de plata a cheltuielilor comune sau a penalitatilor; lipsa de organizare poate genera alte cheltuieli, iar responsabilitatile legale asupra propriei proprietati ramân si pot fi chiar mai greu de îndeplinit.

Libertatea crescuta de a hotarî în privinta administratiei cladirii constituie un alt avantaj: asociatia de proprietari decide prioritatea executarii lucrarilor care le afecteaza cladirea, cine si în ce conditii le realizeaza.

Membrii asociatiei de proprietari detin controlul asupra situatiei financiare a acesteia. Ea are posibilitatea de a desfasura activitati aducatoare de venituri pentru asociatie, poate obtine finantari nerambursabile. Un aspect esential este acela ca asociatia de proprietari are oportunitatea obtinerii de credite bancare pentru atingerea scopurilor sale (ex.: credite pentru consolidarea locuintelor afectate de seism). Neasocierea anumitor proprietari implica nebeneficierea de drepturile materiale si banesti rezultate din activitatile asociatiei si faptul ca acestia nu pot avea control asupra activitatii financiare a asociatiei de proprietari (nu pot solicita rapoarte financiare, nu au drept de vot etc.).

În conditiile unui stoc de locuinte a caror întretinere a fost neglijata ani de-a rândul, asociatia de proprietari devine o necesitate pentru rezolvarea unor probleme legate de acest aspect al locuirii si se poate dovedi în timp element-cheie pentru cresterea calitatii serviciilor de locuire.

O problema de actualitate a României rezida în neplata cheltuielilor comune de catre anumiti proprietari ai unui condominiu. Prin aplicarea dreptului de a-i actiona în justitie pe “rau platnici”, asociatiile de proprietari contribuie la protejarea drepturilor si implicit si la bunastarea celorlalti proprietari. Obiective costisitoare, csum ar fi consolidarea cladirilor afectate de seisme, reparatii sau modificari majore ale proprietatii comune (ex.: introducerea unei centrale termice de bloc), pot fi atinse prin obtinerea unor credite pe termen lung în numele asociatiei de proprietari, finantari greu accesibile la nivel individual sau prin contributie individuala. ◢**Ruxandra Noica**◣

Vezi si: politici de locuire

Bibliografie selectiva: **Legea locuintei nr. 114/ 1996**

B

Beneficii bazate pe testarea mijloacelor de trai

Vezi beneficii selective

Beneficii contributorii

B.c. sunt acele beneficii sociale - monetare sau în natura - conditionate de plata unei contributii de catre individ. B.c. caracterizeaza sistemele de asigurari sociale. În majoritatea sistemelor de asigurari sociale nu este suficienta plata contributiei, ci si perioada de timp în care aceasta contributie a fost platita. B.c. iau forma unor "drepturi câstigate", fiind strâns legate de prezenta pe piata muncii. Ele nu reprezinta reflectii ale drepturilor sociale asociate statutului de cetatean. Cele mai frecvente beneficii contributorii sunt pensiile de vârsta si boala, ajutoarele de somaj si serviciile medicale (acolo unde acestea sunt organizate sub forma sistemelor de asigurari). Aceste beneficii se rasfrâng adesea si asupra persoanelor dependente din punct de vedere financiar din familia persoanei care plateste contributia, e.g., pensia de urmas pentru copii sau sotiile casnice ale salariatului, în cazul în care acesta moare ca urmare a unui accident de munca, serviciile medicale.

În România, principalele beneficii contributorii sunt legate de sistemul de asigurari sociale de vârsta, accident sau boala, de sistemul de asigurari împotriva somajului si de sistemul de servicii de sanatate. În cazul serviciilor de sanatate, statul, precum si casele de asigurari platesc contributia, respectiv serviciile pentru anumite categorii de persoane considerate a fi în incapacitate de plata: statul plateste pentru beneficiarii de ajutor social si militarii în termen, casele de asigurari platesc serviciile medicale pentru copiii minori, studenti si persoanele dependente de salariatii care contribuie la sistemul de asigurari sociale de sanatate.

Spre deosebire de un sistem privat de asigurari, bazat pe voluntariat, sistemele de asigurari sociale sunt obligatorii pentru toti salariatii. Plata contributiei la aceste sisteme nu se realizeaza în functie de categoria de risc din care face parte potentialul beneficiar, ci, în majoritatea cazurilor, în functie de capacitatea de plata a individului, de obicei în functie de venitul sau (ca procent din acesta). Sistemele de asigurari se constituie ca fonduri sociale speciale (e.g., fondul de asigurari sociale, fondul de solidaritate sociala, fondul de somaj), administrate de catre stat sau de catre comitete independente, formate si din reprezentanti ai statului (e.g., fondul de asigurari de sanatate). Nivelul b.c. poate fi egal pentru toti beneficiarii (de exemplu, sistemul de pensii de asigurari sociale în Marea Britanie) sau poate fi pozitiv corelat cu contributia - la limita, în directa proportionalitate cu aceasta. În ceea ce priveste serviciile sociale de tip contributoriu, acordarea acestora se realizeaza în functie de nevoie, asa cum este ea definita de catre sistemele expert (în cazul serviciilor de sanatate, de catre reprezentanti ai sistemului sanitar).

Pentru a preîntâmpina abuzurile utilizarii unor astfel de servicii si deci pentru un control mai mare asupra cheltuielilor, dar si din ratiuni de eficienta a sistemului, sunt percepute taxe simbolice pentru orice serviciu medical acordat (în SUA, indiferent de cât de comprehensiva este asigurarea medicala, chiar si în sistem privat, primele costuri sunt suportate de catre pacient, variind de la 100 la 800 de dolari SUA, restul sumei fiind suportata de casa de asigurari).

În afara sistemelor de asigurari sociale pot exista si sisteme de asigurari ocupationale, organizate si administrate de reprezentanti ai patronilor într-un anumit domeniu. Acest sistem de b.c. ocupationale poate duce la diferentieri sociale, datorita diferentelor în beneficiile acordate (e.g., sistemul de asigurari sociale ocupationale are pondere semnificativa în cadrul sistemului de protectie sociala în Germania).

Dezavantajele b.c. sunt legate de faptul ca ofera protectie sociala numai acelor categorii de persoane integrate pe piata muncii, dar având si o continuitate în munca, precum si o forma de angajare stabila. Persoanele care, datorita unei calificari reduse sau unei calificari redundante, nu pot intra pe piata muncii sunt excluse de la protectia sociala prin intermediul b.c. În aceeasi situatie se afla si cei cu istorie scurta sau fluctuanta de munca sau fara o forma de angajare stabila. Ele sunt considerate, datorita acestei limitari, a fi discriminatorii în raport cu femeile, dar, în unele cazuri, si în raport cu minoritatile etnice. Aceste categorii sunt considerate a fi dezavantajate în raport cu intrarea pe piata muncii, dar si în raport cu forme de angajare stabile. Pentru compensarea acestor dezechilibre, în unele tari au fost institutionalizate forme explicite de discriminare pozitiva în ceea ce priveste angajarea, în vederea crearii unui sistem de angajare ce ofera oportunitati egale (vezi si *discriminare*).

Problemele legate de capacitatea de plata a acestor b.c. din diferitele fonduri sociale speciale au început sa apara o data cu cresterea somajului si aparitia unor patternuri de angajare ce prezinta fluctuatii majore, atât din punct de vedere al continuitatii, cât si ca forma de angajare. Aceasta iminenta incapacitate de plata a dus, în multe tari, la reconsiderarea sistemelor de asigurari sociale, în special a celor de pensii (fie prin introducerea unui fond suplimentar privat de pensii, fie prin egalizarea beneficiilor, fie printr-o indexare inadecvata a beneficiilor, ducând la constanta lor erodare în termeni reali). Aceste probleme au repercusiuni asupra relatiei între contributie si beneficiu, modificând adesea relatia în sensul reducerii gradului de corelare pozitiva.

Avantajele legate de b.c. se refera la faptul ca sunt considerate “drepturi câstigate” si deci revendicarea acestora nu este considerata, din punct de vedere social, stigmatizanta. Consecinta directa este o rata de acoperire mare în raport cu celelalte beneficii sociale. Un alt avantaj al acestora este de ordin economic: prin scaderea costurilor individuale asociate diferitelor riscuri, creste mobilitatea pe piata muncii si, cu aceasta, si eficienta economica. Unele b.c., ca de exemplu, ajutoarele în caz de somaj, sunt, în majoritatea tarilor, acordate pe perioade de timp relativ reduse pentru a preîntâmpina unele distorsiuni majore

ale pietei muncii (demotivarea muncii, cresterea dependentei individului de stat etc.).

Alte tipuri de beneficii sociale, care nu sunt contributorii, dar sunt conditionate de statutul de salariat sau de obtinerea unor venituri din munca, sunt beneficiile în natura asociate statutului de salariat în anumite domenii (de exemplu, acordarea de catre angajator de locuinte subventionate, de facilitati de îngrijire a copiilor, de locuri de odihna subventionate) sau cele oferite sub forma creditelor fiscale sau scutirii de impozite. Aceste tipuri de beneficii nu sunt contributorii, dar sunt conditionate de integrarea pe piata muncii, fara însa a depinde de istoria de angajare a individului. **◢Luana M. Pop◣**

Vezi si: asigurari sociale

Bibliografie selectiva: **Barr (1993); Fitzpatrick (1999)**

Beneficii de protectie sociala

Vezi beneficii sociale

Beneficii în natura

Vezi beneficii nonmonetare

Beneficii monetare

B.m. se refera la toate beneficiile sociale oferite sub forma unor sume de bani, spre deosebire de subventii (care scad costurile de consum ale indivizilor sau familiilor), de credite fiscale indirecte (care cresc puterea de cumparare a indivizilor, dar nu se realizeaza printr-un transfer explicit de bani) sau de benefiicii în natura si servicii (care, ca si subventiile, scad costurile de consum ale indivizilor si familiilor).

B.m. pot fi contributorii sau noncontributorii, selective sau universalist-categoriale, periodice sau unice. Filosofia ce sta la baza acordarii de b.m. este aceea de a creste bunastarea indivizilor sau familiilor, prin cresterea puterii lor de cumparare, respectiv de consum, fara a interfera cu patternurile individuale de consum si fara a limita posibilitatea de alegere a individului în raport cu propriul consum. În aceasta perspectiva, individul este considerat atât rational în raport cu consumul si cu satisfacerea propriilor nevoi, cât si liber sa decida asupra acestuia.

Dezavantajele unei astfel de strategii, puse în evidenta în special de sustinatorii beneficiilor nonmonetare, se refera în special la încarcarea cheltuielilor publice si deci la împovararea populatiei prin taxe si impozite ridicate, fara certitudinea ca aceste cheltuieli duc “cu adevarat” la satisfacerea unor nevoi de baza si nu se concretizeaza într-un consum irational, ce afecteaza mai degraba negativ atât bunastarea viitoare a individului, cât si bunastarea sociala.

Un alt dezavantaj considerat a fi asociat b.m. se refera la lipsa controlului asupra impactului pe care consumul datorat cresterii puterii de cumparare a beneficiarilor îl poate avea asupra cheltuielilor publice. Banii din beneficii pot fi cheltuiti pe produse sau servicii de baza, adesea subventionate de stat, ducând deci la cresterea suplimentara a cheltuielilor publice, sau pot fi cheltuiti pe produse si servicii taxa-

bile, ducând astfel la cresterea veniturilor publice. ◢Luana M. Pop◣

Vezi si: beneficii nonmonetare; servicii sociale

Bibliografie selectiva: **Barr (1993)**

Beneficii noncontributorii

B.n.c. sunt acele beneficii sociale, monetare, în natura sau sub forma de servicii, neconditionate de plata prealabila a unei contributii de catre individ. Astfel de beneficii sunt finantate în general din taxele si impozitele generale.

Din categoria b.n.c. fac parte beneficiile sau serviciile universalist-categoriale, de tipul serviciilor educationale, alocatiei pentru copii sau alocatiei pentru familii cu mai multi copii, dar si beneficiile selective, acordate pe baza unui test aplicat mijloacelor de trai ale individului sau familiei.

Principiile alocative la baza acestor doua categorii de b.n.c. sunt diferite, la fel si impactul lor redistributiv. Beneficiile universalist-categoriale beneficiaza de un proces alocativ în baza unor criterii categoriale, fiind instituite ca drepturi sociale, în baza unui sentiment de solidaritate sociala, în timp ce beneficiilor selective le este asociat un principiu alocativ de tip discretionar, iar eligibilitatea acordarii acestora este conferita în baza unui test al nevoii, în sensul mijloacelor de trai si al capacitatii de plata. Daca beneficiile universalist-categoriale sunt asociate unei redistributii preponderent intrapersonale, redistributia prin intermediul beneficiilor selective are un caracter eminamente progresiv, interpersonal. Legitimitatea b.n.c. este esentiala cât timp acestea sunt sustinute din taxele si impozitele generale.

Într-un sens mai larg, pot fi incluse în categoria b.n.c. si beneficiile ocupationale si cele fiscale, desi eligibilitatea este în acest caz data de statutul de angajat sau recipient de venituri din munca. ◢Luana M. Pop◣

Vezi si: beneficii universalist-categoriale; beneficii selective; beneficii contributorii

Bibliografie selectiva: **Barr (1993)**

Beneficii nonmonetare

B.n.m. pot lua forma beneficiilor în natura, în bunuri si produse, precum si forma unor beneficii acordate prin intermediul sistemului fiscal (e.g., scutirea de taxe si impozite pentru cei cu venituri mici, sub o anumita limita, reducerea taxelor si impozitelor în cazul familiilor cu copii, neimpozitarea veniturilor destinate platii anumitor bunuri sau servicii) sau subventii (e.g., subventionarea transportului public). Serviciile sociale reprezinta si ele, la rândul lor, o forma de beneficii nonmonetare. Scopul acestora este de a degreva indivizii de anumite cheltuieli, crescând astfel bunastarea acestora.

Un argument în favoarea adoptarii de b.n.m. în detrimentul beneficiilor monetare este acela al posibilitatii de control al consumului indivizilor sau familiilor, asigurând astfel o directionare mai eficace a resurselor sociale catre satisfacerea unor nevoi considerate de baza. Astfel, se pot preveni comportamente de consum irationale din punct de vedere social, ce nu justifica utilizarea fondurilor publice. Acest argument este sustinut în special în cazul

beneficiilor ce sunt directionate catre copii; pentru a preîntâmpina utilizarea beneficiilor de catre parinti în alte scopuri decât acela de a creste bunastarea copiilor, adesea se prefera alegerea unor tipuri de b.n.m., ca de exemplu, asigurarea unor mese gratuite copiilor de vârsta scolara (crescând astfel si participarea scolara).

În SUA, de exemplu, singurul program national de tip selectiv, celebrul Food Stamps Program (tichete de produse alimentare) ofera celor eligibili, i.e. familiilor cu venituri foarte scazute, o serie de tichete ce pot fi utilizate numai pentru achizitionarea unor bunuri alimentare considerate importante sau de baza. Ele nu pot fi convertite în bani si nici nu pot fi utilizate pentru achizitionarea altor bunuri decât cele strict definite de catre program. Astfel se preîntâmpina posibilitatea unui consum irational al populatiei sarace, de exemplu, cumpararea de alcool, tutun, droguri, consum ce are ca efect cresterea marginalizarii celor saraci, cresterea probabilitatii ca acestia sa ramâna în saracie, dar si cresterea unor fenomene negative la nivel social, ca de exemplu, criminalitate, stare precara a sanatatii viitoarei forte de munca, nivel de educatie scazut. Aceasta abordare porneste de la ideea ca saracii “nu merita” dreptul la alegere libera.

Un al doilea argument adus în favoarea b.n.m. este cel al posibilitatii de promovare, fara echivoc, a unor bunuri sociale evaluate pozitiv de catre societate. Investitiile în starea de sanatate a populatiei, în serviciile educationale, în formarea si protejarea copiilor pot fi considerate a încuraja promovarea anumitor valori social pozitive. B.n.m. si serviciile sociale în mod special prezinta avantajul de a directiona transferurile exact în sensul valorizat de societate. Un astfel de argument presupune implicit lipsa de neutralitate a statului din punct de vedere moral.

Principala critica la adresa acestei abordari este tocmai aceasta limitare a libertatii de decizie a individului sau familiei în raport cu propriul consum, respectiv stil de viata. Acest control al consumului duce, printre altele, si la cresterea stigmei asociate beneficiilor sociale si celor selective în mod special.

În România, principalele b.n.m. iau forma subventionarii sau gratuitatii anumitor bunuri de consum de baza si a unor servicii, pentru anumite categorii (e.g., subventionarea transportului public pentru elevi, studenti, persoane cu handicap si pensionari, subventionarea costurilor educationale prescolare). ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: beneficii monetare; servicii sociale

Bibliografie selectiva: **Barr (1993)**

Beneficii selective

B.s. sunt acele beneficii sociale noncontributorii, acordate în functie de nevoie, în urma aplicarii unui test. “Testarea nevoii” (Hadenius, 1986) nu este însa un termen cu putere de discriminare ridicata si, ca atare, nu este utilizat în caracterizarea b.s. decât în masura în care se refera la abilitatea de plata a individului, deci la nivelul mijloacelor sale de trai. Testarea nevoii poate fi înteleasa si ca aplicatie a normelor profesionale (ca, de exemplu, prescrierea unui anumit tratament unui bolnav). Ca o consecinta, b.s. se regasesc în literatura de specialitate si sub

denumirea de beneficii bazate pe testarea mijloacelor de trai. Exemple de astfel de beneficii sunt ajutorul social (în sistemul românesc), subventiile oferite în vederea platii cheltuielilor de întretinere sau chirie (Suedia), ajutorul social pentru familiile sarace cu copii în întretinere (SUA).

B.s. au ca obiectiv principal asigurarea unui minim social acceptabil de trai indivizilor, familiilor sau gospodariilor (în functie de unitatea de masura a bunastarii aleasa - vezi *bunastare sociala*), care dintr-un motiv sau altul se afla sub acest minim. B.s. sunt gândite ca un ultim resort al protectiei sociale, atunci când piata, sistemele de asigurari sociale sau alte tipuri de beneficii sociale noncontributorii, eventual si retelele de tip traditional (în functie de unitatea de masura aleasa) esueaza în a oferi individului un suport minim sau, altfel spus, când orice forma de autoajutorare devine inoperanta pentru individ. B.s. sunt înalt focalizate asupra segmentului celor “cu adevarat în nevoie”, fiind adesea gândite ca instrumente de reducere a saraciei.

O prima consecinta a acordarii b.s. este cresterea *echitatii verticale*.

Principiul redistributiv. Filosofia acestor beneficii este cea a ajutorarii de catre societate numai a celor ce nu se pot ajuta singuri. Redistributia, prin intermediul b.s., se realizeaza de la cei cu venituri (mai ridicate) - prin intermediul sistemului de taxare si impozitare - catre categoriile de indivizi cu venituri mici sau fara venituri. Acest tip de redistributie are, spre deosebire de beneficiile universalist-categoriale, un caracter mai degraba interpersonal si este puternic progresiva.

Eligibilitate si modalitati de testare a mijloacelor de trai. Eligibilitatea pentru b.s. se stabileste pe baza unui “test” aplicat individului, familiei sau gospodariei în vederea evaluarii nivelului mijloacelor de trai în general (inclusiv bunuri de lunga folosinta, alte bunuri mobiliare si imobiliare, economii personale etc.) sau a veniturilor în particular.

Testarea se poate face prin mijloace strict birocratic-administrative, în special atunci când “mijloacele de trai” luate în calcul se reduc la venituri monetare. Un astfel de mecanism de testare presupune deci o limitare a definitiei mijloacelor de trai, dar si existenta unui control suficient de eficient în raport cu declaratiile personale ale indivizilor (deci o institutie a fiscului bine structurata), cu scopul diminuarii pierderilor inerente unui astfel de sistem, i.e. a platilor în surplus (efectul de “spillover” - vezi *Dictionarul de saracie*) sau a platilor catre cei neeligibili.

O alta modalitate de testare presupune implicarea sistemelor expert, în special când mijloacele de trai sunt definite în termeni mai comprehensivi, incluzând nu numai venituri monetare si bunuri de consum, ci si nevoi de consum personale, deci atunci când beneficiile sunt personalizate. Sistemul expert în acest caz îl reprezinta asistenta sociala.

Cele doua modalitati de testare difera atât în ceea ce priveste costurile asociate procedurii de testare, cât si în ceea ce priveste impactul redistributiv. Daca sistemul de testare strict administrativ-birocratic presupune costuri mai scazute prin standardizarea procedurii, erorile de focalizare (vezi *focalizarea beneficiilor sociale*), i.e. platile în exces (catre cei eligibili sau catre cei

neeligibili) si ne-platile catre cei eligibili, sunt însa mult mai iminente decât în cazul testarii prin intermediul sistemelor expert. În cazul celei din urma, focalizarea este mai fin calibrata, cu pretul însa al unor costuri de administrare a procedurii de testare mult mai ridicate.

Alocarea b.s. are deci un puternic caracter discretionar, chiar si în cazul în care testarea se realizeaza într-o maniera administrativ-birocratica. Un astfel de mecanism alocativ are ca efect direct scaderea *echitatii orizontale*.

Testarea mijloacelor de trai nu se realizeaza numai cu scopul stabilirii eligibilitatii, dar si pentru stabilirea nivelului beneficiului. Beneficiile acordate nu sunt, în cadrul unui sistem de b.s., egale pentru toti indivizii, ci depind de nivelul initial al bunastarii, respectiv al veniturilor individului, familiei sau gospodariei. B.s. au ca scop aducerea tuturor beneficiarilor la acelasi nivel, considerat a fi minimul social acceptabil (poate reprezenta un prag de saracie sau nu), indiferent de nivelul lor initial (atât timp cât acesta este mai mic).

Unitatea în raport cu care se evalueaza mijloacele de trai, i.e. individul, familia sau gospodaria, reprezinta o alegere foarte importanta, cu implicatii de natura morala, dar si pragmatica. Alegerea individului ca unitate de masura are ca premisa centrala respectarea autonomiei si libertatii individuale în ceea ce priveste propriile optiuni în raport cu stilul de viata, proiectele individuale de viata si, în particular, deciziile legate de patternul de consum. Costurile asociate unui sistem de b.s. ce utilizeaza ca unitate de masura individul vor fi mult mai ridicate, datorita largirii sferei de definire a nevoii, astfel încât conceptul sa subsumeze si nevoia de libertate de decizie asupra propriului consum si stil de viata. Alegând familia ca unitate de analiza, individul este privat de libertatea deciziei, fiind "condamnat" la împartasirea nevoilor, dar si a resurselor. Costurile asociate unei astfel de optiuni sunt însa reduse. Argumentul utilizat în favoarea alegerii gospodariei ca unitate de evaluare este legat de contextul "natural" în care traieste individul; familia legal constituita reprezinta adesea o unitate artificiala, pe când gospodaria este mediul natural al individului. Contraargumente de natura morala pot fi aduse si în cazul alegerii gospodariei ca unitate de masurare a bunastarii: mai multe familii care traiesc împreuna, adesea apartinând unor generatii diferite, nu au obligatia de a împarti veniturile si nu se poate presupune ca ar trebui sa utilizeze resursele monetare si nemonetare în comun.

În majoritatea tarilor, unitatea de masurare în vederea administrarii b.s. o reprezinta familia.

Avantaje ale b.s.

Un prim avantaj îl reprezinta costurile relativ scazute care sunt asociate unei focalizari înalte. Prin natura lor, b.s. ofera posibilitatea unei protectii sociale minime, asociate unor costuri relativ reduse. Acest argument a fost utilizat cu precadere de ideologiile partidelor de dreapta, conservatoare (de factura neoliberala).

Un al doilea avantaj este ca, prin caracterul lor "rezidualist", permit o interventie minima a statului în economie. Degrevarea populatiei de taxe si impozite ridicate duce la o stimulare a productivitatii si, implicit, la eficientizarea economiei.

Prin însasi natura lor, b.s. contribuie, într-o masura mai mare decât beneficiile universalist-categoriale, la cresterea echitatii verticale, i.e. la redistribuirea cu precadere de la cei cu venituri mai ridicate catre cei cu venituri mai scazute.

Dezavantaje ale b.s.

În raport cu eficienta economica la nivel micro, i.e. la nivelul alocarii resurselor destinate protectiei sociale, b.s. pot avea consecinte pozitive sau negative. Un argument des utilizat în favoarea adoptarii sistemelor de b.s. este cel al posibilitatii reducerii saraciei, printr-o focalizare înalta, cu costuri relativ reduse. Acest argument însa nu poate fi decontextualizat în întregime: eficienta unor astfel de programe depinde în egala masura de aranjamentele institutionale existente (care pot influenta costurile administrative asociate unui astfel de sistem de beneficii), dar si de distributia bunastarii într-un context socio-economic dat. În tari ca România, cu o distributie a veniturilor mult deviata înspre venituri mici si foarte mici, fara acea “clasa de mijloc economica”, deci cu un segment al populatiei având venituri mici si foarte mici semnificativ în raport cu întreaga populatie, b.s. pot fi mai costisitoare (si eventual si mai ineficiente) comparativ cu beneficiile universalist-categoriale, în conditiile unor rezultate redistributive similare.

Un alt dezavantaj major al b.s. este demotivarea integrarii indivizilor pe piata muncii. Asigurarea unui nivel minim de trai duce la lipsa de motivatie în gasirea unui loc de munca, în special în cazul indivizilor necalificati, cu perspective reduse de a gasi un loc de munca semnificativ mai bine remunerat decât beneficiul obtinut (pentru o discutie mai extinsa, vezi si “capcana saraciei”, dar si “beneficii selective” în *Dictionarul de saracie*).

Un prim mecanism corectiv utilizat este recompensarea muncii remunerate, sub pragul stabilit de eligibilitate, prin acordarea, în plus fata de beneficiul în sine, a unui bonus. Nivelul bonusului, dar si relationarea lui la câstigurile din munca sunt decisive pentru ca acesta sa reprezinte un instrument eficace de stimulare a muncii.

Un al doilea mecanism utilizat este determinarea si chiar reducerea perioadei de acordare a beneficiului, astfel încât acesta sa nu constituie o solutie permanenta pentru individ, ci sa ofere beneficiarului posibilitatea de a-si restabili, prin integrarea pe piata muncii, situatia financiara proprie.

O alta problema majora deriva si din statutul de recipient pasiv al beneficiului, care “condamna” adesea individul la dependenta si, respectiv, la prezervarea conditiei de “neajutorat” si beneficiar de ajutor social.

B.s. influenteaza, de asemenea, si o serie de comportamente sociale ale indivizilor, pe lânga cele de natura economica (ca demotivarea integrarii pe piata muncii, demotivarea comportamentului de economisire etc.). Astfel de comportamente se pot referi la stilul de viata, la comportamente maritale, educationale. Nicholas Barr (1993) ilustreaza o astfel de schimbare prin rezultatele unui studiu de impact al b.s. în SUA, în anii '70, care ajungea la concluzia ca o data cu cresterea în termeni reali a nivelului b.s. acordate familiilor cu copii în întretinere a crescut si numarul de familii monoparentale, în

special în cadrul populatiei de culoare. Unul dintre studiile realizate sub auspiciile Comisiei pentru Justitie Sociala (instituita la initiativa Partidului Laburist în Marea Britanie, în 1992) confirma, de exemplu, dependenta comportamentelor în ceea ce priveste integrarea pe piata muncii a femeilor casatorite de tipurile de beneficii existente (A. Pratt, 1997).

B.s. prezinta si unele probleme în raport cu însesi obiectivele pe care se presupune ca le deservesc si în special în raport cu reducerea saraciei. "Razboiul împotriva saraciei", declarat de catre administratia Johnson în SUA în anii '60, a avut ca efect extinderea programelor de beneficii selective. Eficacitatea acestora însa nu s-a dovedit prea mare. Multe din studiile de evaluare realizate în anii '70 si '80 asupra acestor programe atesta lipsa de eficacitate a acestora. Grsta Esping-Anderson si John Micklewright (1991) prezinta ratele de reducere a saraciei ca urmare a taxarii si impozitarii si a transferurilor sociale în trei tari cu profiluri sociale ale statului foarte diferite (Suedia, SUA si Germania), la începutul anilor '80. Din datele prezentate rezulta ca cele mai mici rate ale saraciei, dar si cele mai mari rate de reducere a saraciei se regasesc în cadrul modelului suedez, urmat de cel german. SUA, cu o preponderenta a b.s. în raport cu beneficiile universalist-categoriale, prezinta cele mai ridicate rate de saracie, atât pentru întreaga populatie, cât si pentru familii cu copii si familii monoparentale (pentru detalii, vezi si "beneficii selective" în *Dictionarul de saracie*). Pauperizarea pare a fi inerenta sistemelor de b.s. - este si concluzia la care ajunge Comisia pentru Justitie Sociala din Marea Britanie (CJS, 1993).

B.s. ridica cele mai mari probleme, în comparatie cu oricare alte tipuri de beneficii sociale, în ceea ce priveste echitatea orizontala. Atât datorita faptului ca acordarea acestora presupune o serie de criterii asociate testarii mijloacelor de trai (de multe ori incomplete sau discutabile), cât si datorita principiului distributiv ce sta la baza alocarii acestora (de tip discretionar), b.s. au o putere discriminatorie, în ceea ce priveste tratarea în mod egal a tuturor indivizilor aflati în situatii similare, foarte scazuta. Discretionaritatea alocarii duce si la variatii geografice, regionale sau zonale semnificative (vezi *echitate orizontala*).

Un alt dezavantaj major, caracteristic sistemelor de b.s., este legat de stigmatizarea sociala a beneficiarilor. Aceasta demarcatie între "noi", cei care platim, si "ei", cei care primesc, duce cel mai adesea la marcarea sociala negativa a beneficiarilor de b.s. Stigma poate reprezenta, în unele cazuri, si una dintre cauzele care duc la o acoperire insuficienta a populatiei-tinta: datorita stigmei asociate, multi indivizi eligibili în fapt nu solicita beneficiul. Stigmatizarea contribuie adesea la excluziunea sociala a celor mai dezavantajati. În plus, testarea mijloacelor de trai reprezinta un instrument adesea asociat cu o violare a vietii private a individului (prin anchete sociale în locuinta solicitantului, de exemplu), ceea ce duce la pierderea a ceea ce Rawls (1971) numea "bazele respectului de sine". Titmuss (1962) a fost primul care a asociat stigma cu sistemele de b.s., acesta fiind si

argumentul sau principal, de ordin moral, în favoarea beneficiilor universalist-categoriale.

Ratele de acoperire a populatiei-tinta prin intermediul b.s. sunt relativ scazute în raport cu cele ale beneficiilor universalist-categoriale. În analiza sa, întemeiata pe politica sociala în Marea Britanie, A. Pratt (1997) confirma ca rareori se întâmpla ca rata de acoperire a populatiei sarace prin b.s. sa ajunga la 50%. Chiar si cu ajutorul unor campanii sustinute de informare a publicului (adesea costisitoare), ratele de acoperire sunt greu de crescut peste un anumit nivel. Aceasta masura se refera la **eficienta orizontala si vizeaza erorile de focalizare de tip F (sau de tip I)**, în termenii lui Cornia si Steward (1995).

Printre cele mai frecvente cauze ale ratelor scazute de acoperire se numara lipsa de informare a populatiei eligibile în raport cu existenta beneficiilor, dar si cu modalitatea de aplicare, stigma asociata revendicarii beneficiilor, dar si costurile crescute, în termeni monetari si de timp, asociate procesului de aplicare pentru individ.

Un ultim set de dezavantaje este legat de **administrarea beneficiilor si costurile asociate acesteia.** Structura si aranjamentele institutionale si organizationale ale administratiei publice pot facilita sau, dimpotriva, bloca eficacitatea si eficienta acestor tipuri de programe. Costurile de administrare, în general superioare celor de administrare a beneficiilor de tip universalist-categorial, sunt în mare masura influentate si de aranjamentele institutionale preexistente. A. Pratt (1997), de exemplu, invoca studiile Comisiei pentru Justitie Sociala (1993) pentru a ilustra ordinul de marime al costurilor administrative. “Pentru fiecare lira platita pentru suplimentarea venitului, în jur de 11 penny sunt cheltuiti de catre administratie, în timp ce cifrele pentru fondul social sunt uluitoare, cu 45 de penny în administratie pentru fiecare lira platita ca beneficiu. În contrast, beneficiul pentru copii (beneficiu universalist, n.n.) costa 2 penny pentru a administra o lira, iar pensia în jur de 1 penny pentru fiecare lira platita” (Pratt, 1997, p. 205).

Oportunitatea adoptarii unor sisteme de b.s. trebuie evaluata, în general, nu numai în raport cu obiectivele generale ale politicilor sociale, dar si în contextul unor aranjamente institutionale specifice si al unei distributii a bunastarii particulare. **◢Luana M. Pop◣**

Vezi si: bunastare sociala; focalizarea beneficiilor sociale; implementarea politicilor sociale; echitate orizontala; teorii ale administratiei publice, practici ale administratiei publice, beneficii selective - în Dictionarul de saracie

Bibliografie selectiva: **Barr (1993); Davies si Reddin (1978); Esping-Anderson si Micklewright (1991); Pratt (1997); Titmuss (1962)**

Beneficii sociale

B.s. constituie principala forma de suplimentare, respectiv substituire a veniturilor primare ale individului, familiei sau gospodariei. Scopul acestora - la limita inferioara - este asigurarea unui minim de trai tuturor indivizilor. *Beneficiile si serviciile sociale* constituie, alaturi de sistemul de taxe si impozite, principalul mijloc de interventie al sta-

tului în domeniul protectiei sociale, i.e. al redistributiei bunastarii.

În literatura de specialitate se mai utilizeaza si termenii de "transfer social" sau "beneficiu de protectie sociala", în sens echivalent cu cel de beneficiu social. În literatura economica, termenul de beneficiu social are o conotatie diferita, desemnând totalitatea beneficiilor obtinute în urma unei activitati, fie ele directe, catre cel care a initiat activitatea, fie indirecte sau externe, ce se rasfrâng asupra altor indivizi (J. Black, 1997, p. 433). Administratia publica româneasca a institutionalizat - ca echivalent al b.s. - termenul de provenienta franceza - prestatie sociala.

B.s. pot lua forma unor *transferuri monetare,* crescând în termeni reali veniturile individului, familiei sau gospodariei, sau se pot constitui sub forma unor *gratuitati sau subventii* ale diferitelor bunuri sau servicii de baza, ducând astfel la degrevarea partiala a cheltuielilor individului, respectiv familiei sau gospodariei. B.s. se pot constitui în bunuri si/sau servicii oferite direct individului; aceste tipuri de beneficii poarta denumirea de *beneficii în natura*. Atât b.s. în natura, cât si gratuitatile, respectiv subventiile au ca rezultat controlul consumului individual (în general, sunt subventionate acele bunuri si servicii al caror consum societatea îl încurajeaza, ca de exemplu, produse alimentare de baza - pâine, lapte -, servicii medicale primare, servicii educationale, credite pentru constructia de locuinte), în timp ce b.s. monetare cresc puterea de cumparare a beneficiarului, fara însa a-i diminua acestuia libertatea de a-si alege singur tipul de consum.

Atât b.s. monetare, cât si cele nemonetare, în natura sau sub forma subventiilor, pot fi *unice* ("lump-sum benefits") sau pot fi acordate *periodic*, pe perioade determinate sau nedeterminate, atât timp cât individul continua sa fie eligibil.

B.s. pot fi *contributorii* sau *noncontributorii*, în functie de conditionarea acordarii acestora de plata unei contributii pe o durata de timp considerata a fi minima. *Beneficiile contributorii* caracterizeaza sistemele de asigurari, eligibilitatea fiind conditionata de plata unei contributii. Asigurarile sociale, spre deosebire de asigurarile private, voluntare, care iau în considerare numai incidenta riscurilor, stabilind nivelul contributiei în functie de categoria de risc din care face parte individul si de beneficiul estimat, stabilesc contributiile, în general, proportional cu veniturile (i.e. "de la fiecare în functie de posibilitati"). Beneficiile contributorii pot fi egale (e.g., cazul sistemului de pensii în Marea Britanie si al Suediei, dupa cel de-al doilea razboi mondial pâna la începutul anilor '60) sau se afla într-o relatie de directa proportionalitate cu contributia (ca în cazul majoritatii sistemelor de pensii). În cazul asigurarilor de sanatate, de exemplu, beneficiile sunt acordate în functie de nevoie.

În functie de gradul de acoperire a populatiei, b.s. pot fi universalist-categoriale sau selective. *Beneficiile universaliste*, în unele acceptiuni, se restrâng la acele b.s. acordate tuturor membrilor unei societati. Acestea însa reprezinta mai degraba o raritate, majoritatea beneficiilor fiind de fapt de tip categorial, i.e. acoperind o anumita categorie de indivizi, la un moment dat.

Multi autori utilizeaza pentru a desemna aceste tipuri de beneficii fie termenul de beneficii categoriale, fie pe cel de *beneficii universalist-categoriale*. Exemple de astfel de beneficii, în sistemul românesc, sunt alocatia pentru copii si alocatia suplimentara pentru familii cu mai multi copii. *Beneficiile selective* sunt acordate în functie de nevoie, în baza unui test aplicat mijloacelor de trai ale individului (fie ele monetare, fie ele monetare si nemonetare, ca de exemplu bunuri de lux, bunuri imobiliare).

Principalele categorii de b.s. sunt beneficiile de asigurari sociale contributorii (e.g., pensii de vârsta, de urmas, de boala, de invaliditate, ajutorul de somaj) si beneficiile noncontributorii, selective sau categoriale, ca de exemplu, alocatia pentru copii, ajutoarele sociale pentru persoane cu handicap, ajutoarele bazate pe testarea mijloacelor, subventii si gratuitati.

Sistemele de b.s. acopera în general persoanele care depasesc vârsta de pensionare (prin sistemele de asigurari), persoanele care nu se pot sustine singure din punct de vedere financiar (prin intermediul b.s. selective), din diferite motive (e.g., handicap, boala, somaj involuntar), si persoanele ce apartin unor grupuri sociale considerate a prezenta un risc ridicat de a ajunge în dificultate financiara (e.g., familii cu multi copii, familii monoparentale). Unele b.s. acopera si persoanele aflate în întretinerea beneficiarului, chiar daca acestea nu fac direct parte dintr-o categorie de indivizi eligibili.

În general, sistemele de b.s., tipul acestora reflecta operationalizarea unui obiectiv de justitie sociala, ca de exemplu, mentinerea tuturor indivizilor la un nivel minim social acceptabil, reducerea saraciei, reducerea inegalitatii sociale, promovarea anumitor bunuri sociale considerate a fi "prioritare" sau "strategice", ca de exemplu, copiii sau sanatatea populatiei în general sau promovarea *solidaritatii sociale*. Alegerea unui anumit mix de b.s. nu se reduce însa la obiective de justitie sociala, fiind conditionata, în majoritatea cazurilor, atât de criterii de natura economica (eficienta alocativa macro si/sau microeconomica, prezervarea motivatiei indivizilor de a munci), cât si de criterii de natura administrativ-institutionala, ce se refera la fezabilitatea administrativa si la costurile asociate administrarii acestor sisteme de b.s. (Barr, 1993).

Beneficii unice

Caracterul "social" al unui stat este conferit, în termenii lui Grsta Esping-Anderson (1990), de nivelul (relativ, ca procent din PIB) al cheltuielilor sociale ale statului, de tipurile de b.s. dominante (b.s. universalist-categoriale sau selective) si de ponderea programelor sociale active (programe de reconvertire a fortei de munca, de stimulare activa a integrarii pe piata muncii, de creare de locuri de munca) în totalul programelor sociale, precum si de ponderea sectorului privat în realizarea protectiei sociale. El distinge între statul minimalist sau rezidualist, caracterizat prin predominanta b.s. selective, ponderea scazuta a programelor active, ponderea ridicata a sectorului privat în protectia sociala si printr-un nivel scazut al cheltuielilor sociale ale statului (e.g., SUA), si statul social sau statul bunastarii, caracterizat, dimpotriva, printr-un nivel ridicat al cheltuielilor sociale, o pondere redusa a sectorului privat în asigurarea bunastarii, o predominanta a b.s. universa-

list-categoriale si o pondere crescuta a programelor active ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: beneficii selective; beneficii universalist-categoriale; beneficii contributorii; beneficii noncontributorii; beneficii monetare; beneficii nonmonetare; beneficii unice; modele de politici sociale; statul bunastarii

Bibilografie selectiva: **Barr (1993); Blakemore (1998); Esping-Anderson si Micklewright (1991)**

Beneficii unice

Beneficiile unice sunt acele beneficii acordate nu pe o baza permanenta, ci o singura data, în functie de necesitatile sau nevoile aparute ca urmare a unei situatii speciale sau ca efect al unei situatii cronice de deprivare de resurse.

Beneficiile unice pot fi universalist-categoriale, ca de exemplu, indemnizatia de nastere, în sistemul românesc, acordata tuturor mamelor începând cu a doua nastere, sau pot fi selective, de tipul ajutoarelor de urgenta (sistemul românesc). În primul caz, ele reprezinta un ajutor acordat fiecarui individ sau familie în momentul în care trece prin anumite momente, de exemplu, nasterea unui copil. În cel de-al doilea caz, b.u. au rolul de a oferi un ajutor imediat, în cazuri de maxima necesitate, datorate fie unor situatii sociale si economice deosebite, fie unor calamitati naturale (e.g., incendii, inundatii).

Beneficiile unice pot lua si forma unor credite acordate fie pe baza testarii mijloacelor, deci familiilor cu venituri foarte reduse (e.g., microcreditele în sistemul românesc), fie acordate categorial (e.g., pentru cumpararea de locuinte pentru familii tinere). Creditarea si subventionarea dobânzii pentru anumite categorii de indivizi reprezinta nu numai o forma de ajutorare, dar si o forma de promovare a anumitor comportamente economice sau sociale, cu impact asupra economicului. Creditele pot fi uneori acordate pentru anumite întreprinderi: pornirea unei afaceri pe cont propriu (cazul microcreditelor în România), pentru cumpararea sau construirea de locuinte, pentru continuarea studiilor superioare.

Un argument în favoarea utilizarii beneficiilor unice este avantajul acestora, comparativ cu beneficiile periodice sau permanente, de a nu induce un comportament demotivator în raport cu munca sau cu integrarea pe piata muncii. Dimpotriva, ele pot duce la stimularea activitatilor economice, considera adeptii ideologiilor liberale.

De exemplu, a doua teorema a economiei bunastarii statueaza posibilitatea realizarii oricarei stari de echilibru Pareto optim, într-o stare de echilibru competitiv, numai prin modificarea mecanismelor pietei cu ajutorul taxelor sau transferurilor unice ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: beneficii sociale, economia bunastarii

Beneficii universalist-categoriale

B.u.c. sunt beneficii sociale de tip noncontributoriu, acordate în functie de criteriul apartenentei la o anumita categorie, la limita oricarui individ, în baza drepturilor sale de cetatean. În

acest caz limita se poate vorbi de beneficiu universalist. Acestea sunt mai rare si ele vizeaza mai degraba anumite servicii sociale, ca de exemplu, serviciile medicale (daca acestea nu se acorda în baza unui sistem de asigurari, ci sunt gratuite si finantate din taxele si impozitele generale). Exemple de astfel de beneficii sunt alocatia pentru copii (acordata tuturor copiilor, indiferent de familia de provenienta), alocatia suplimentara pentru familii cu multi copii (acordata tuturor familiilor, indiferent de veniturile acestora). Nivelul acestor beneficii este acelasi pentru toti beneficiarii.

B.u.c. se constituie mai degraba ca o reflectie a unui drept social, si nu a unui ajutor acordat celor considerati a fi în nevoie si deci dependenti sociali, ca în cazul beneficiilor sociale selective. B.u.c au ca obiectiv principal cresterea *solidaritatii sociale*, desfiintarea granitei între "avantajati" si "dezavantajati", între cei ce au si cei ce nu au nevoie. Aceasta delimitare între "noi" si "ei", caracteristica beneficiilor sociale selective, este asociata unui proces de *stigmatizare* a celor ajutati.

Universalismul presupune o renuntare la ideea autosuficientei si *egalitatea* tuturor indivizilor în fata riscurilor. Redistributia asociata acestor tipuri de beneficii are mai degraba un caracter intrapersonal, de minimizare a fluctuatiilor financiare si de bunastare ale unui individ, familie sau gospodarie în decursul existentei, i.e. de ajustare a veniturilor, respectiv a bunastarii, în timp.

Avantaje ale b.u.c.

Un prim avantaj este legat de faptul ca b.u.c. duc la cresterea *echitatii orizontale*, la integrarea sociala a indivizilor, prin respectarea demnitatii individuale si prin prevenirea *excluziunii sociale*, la promovarea unor bunuri sociale considerate a fi importante si la corectarea unor dezechilibre între resurse si nevoi.

Un al doilea avantaj se refera la rata de cuprindere a b.u.c., mai ridicata decât în cazul beneficiilor sociale selective, având ca efect cresterea bunastarii unor segmente largi ale populatiei. Într-o societate în care astfel de beneficii sunt predominante, toti indivizii ajung, într-o forma sau alta, la un moment dat în decursul vietii lor, sa fie beneficiari directi. Acest fapt, asociat cu un nivel satisfacator al beneficiilor si/sau calitatea crescuta a serviciilor oferite, poate duce si la o crestere a suportului politic pentru astfel de programe. Acesta pare a fi cazul Suediei, unde suportul politic pentru serviciile si beneficile de tip universalist-categorial ramâne foarte crescut (Svalfors, 1999).

În al treilea rând, din punctul de vedere al administrarii beneficiilor, b.u.c. prezinta clare avantaje în raport cu sistemele de beneficii sociale selective. Criteriile de eligibilitate sunt simple si clare, iar beneficiile sunt acordate prin intermediul unui sistem administrativ relativ simplu. Costurile administrative asociate sunt minime în raport cu administrarea altor tipuri de beneficii.

Un alt avantaj este cel al unei rate de acoperire relativ ridicate, i.e. a gradului în care cei eligibili primesc în fapt beneficiul. Rata ridicata de acoperire se datoreaza, în final, tot sistemului simplu de administrare, chiar si din perspectiva utilizarii acestuia de catre beneficiar.

Dezavantaje ale b.u.c.

Dezavantajele asociate acestor tipuri de beneficii sunt în special de natura economica: costurile pe care le presupun astfel de sisteme sunt foarte ridicate, ducând, în consecinta, la cresterea cheltuielilor sociale ale statului. Cresterea cheltuielilor sociale presupune, mai departe, cresterea nivelului de taxare si impozitare a indivizilor. Unele state, si acesta este în mare parte si cazul tarilor Europei de Est si Centrale, nu îsi pot permite cheltuieli sociale atât de ridicate în conditiile unei economii înca suboptimale, ce presupune crearea unor structuri motivationale si concurentiale. Acesta pare sa reprezinte un argument central al unor organizatii internationale (ca de exemplu, Banca Mondiala si FMI) în defavoarea adoptarii în tarile în tranzitie a unor astfel de sisteme de beneficii.

Criticile acestor sisteme de beneficii sunt si de natura morala. Sistemele de b.u.c. tind sa duca la standardizarea serviciilor oferite populatiei (e.g., aceleasi servicii medicale pentru toti) si deci la lipsa de optiune a indivizilor în raport cu tipul acestora. Acesta pare a fi si un efect al descurajarii sectorului privat în oferirea unor alternative de protectie sociala. În ce masura - se întreaba criticii - este statul îndreptatit sa se implice într-un grad atât de ridicat în viata cetatenilor, privându-i de libertatea alegerii unui proiect de viata individual?

Universalismul, legat de ideologia colectivista, presupune ca statul nu este neutru din punct de vedere moral, ci purtator al unor optiuni valorice în ceea ce priveste cel putin unele proiecte de viata (Rothstein, 1998). Statul porneste de la o imagine mai mult sau mai putin perfecta asupra modului în care cetatenii sai ar trebui sa îsi structureze viata. Aceasta poate reprezenta o optiune pentru colectivitati foarte omogene; o data cu aparitia unei diversitati foarte mari în ceea ce priveste stilurile si proiectele individuale de viata, aceasta înceteaza a mai fi o posibilitate reala, considera criticii.

Alte dezavantaje majore sunt legate de încurajarea dependentei indivizilor de stat, cu consecinte negative nu numai asupra motivatiei de a munci si deci asupra productivitatii si cresterii economice (argumente utilizate de catre majoritatea economistilor), dar si asupra relatiilor familiale si de rudenie, deci a retelelor de tip familial. Fiscalitatea ridicata si cresterea functiilor paternaliste ale statului, în detrimentul libertatii individuale, pare a fi critica cea mai importanta a liberalismului la adresa sistemelor de b.u.c. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: beneficii sociale; justitie sociala; solidaritate sociala; focalizarea beneficiilor sociale

Bibliografie selectiva: **Barr (1993); Blakemore (1998); Pratt (1997); Rothstein (1998)**

Birocratia de ghiseu
(*street-level-bureaucracy*)

B.d.g. - în original "street-level-bureaucracies" - reprezinta un concept introdus de Michael Lipsky (1980) pentru a desemna acele servicii publice în cadrul carora proportia birocratilor de ghiseu în totalul personalului angajat este semnificativa. Birocratii de ghiseu sunt acei functionari publici care intra în contact direct si nemijlocit cu beneficiarii de servicii publice si care

dispun de o putere discretionara semnificativa în executia propriilor sarcini de serviciu. Exemple de asa-numiti "birocrati de ghiseu" sunt profesorii, politistii, functionarii primariei însarcinati cu asistenta sociala, asistentii sociali.

Deciziile luate de birocratii de ghiseu au un caracter redistributiv, dar si alocativ. În mare parte ei dispun de o putere discretionara în a decide eligibilitatea indivizilor pentru anumite beneficii, de a decide care sunt serviciile "adecvate" fiecarui individ. Puterea lor de a decide adesea asupra naturii, nivelului si chiar a calitatii serviciilor sau beneficiilor oferite le confera un rol foarte important în cadrul furnizarii politicilor sociale. Acest lucru nu înseamna ca birocratii de ghiseu nu trebuie sa respecte reguli, norme si standarde adoptate la niveluri decizionale mai înalte; ca orice forma de birocratie, b.d.g. sunt supuse unor reglementari ierarhice. Prin natura lor însa, de organizatii publice si de furnizori de servicii si beneficii sociale, b.d.g. influenteaza în mare masura rezultatul distributiv efectiv al politicilor sociale. Ele reprezinta, în ultima instanta, locul unde politica sociala se concretizeaza.

Conditiile în care lucreaza birocratii de ghiseu sunt caracterizate prin:

1. resurse financiare adesea insuficiente în raport cu sarcinile pe care acestia trebuie sa le realizeze;
2. caracterul vag si ambiguitatea obiectivelor organizatiilor în care lucreaza;
3. faptul ca performanta realizarii obiectivelor este greu de definit si masurat;
4. faptul ca cererea pentru serviciile furnizate de catre acestia tinde sa creasca atunci când oferta creste, tinzând sa o egaleze pe cea din urma;
5. faptul ca clientii unor astfel de organizatii sunt nonvoluntari, i.e. nu au posibilitatea - dintr-un motiv sau altul - de a alege alt serviciu (fie pentru ca acesta nu exista, fie pentru ca nu îsi pot permite unul similar privat). Aceasta ultima caracteristica influenteaza în mod evident atât pozitia birocratilor de ghiseu în interactiunea cu clientii, cât si continutul acestei interactiuni (Lipsky, 1980, p. 27).

Aceste particularitati duc la adoptarea de catre acestia, ca indivizi, dar si ca parte a unei organizatii, a unor strategii specifice de adaptare, cu impact deosebit asupra rezultatelor distributive ale politicilor sociale, în comparatie cu cele "proiectate" sau "scontate" ca urmare a unei analize procedurale teoretice.

Ideea fundamentala ce sta în spatele delimitarii acestor tipuri de administratii este aceea ca "majoritatea cetatenilor «întâlnesc» guvernul (daca îl întâlnesc vreodata) nu prin scrisori sau deputati sau prin participarea la sedintele de consiliu ale scolilor, ci prin profesorii lor si prin profesorii copiilor lor si prin politistul de la colt sau din masina de patrula. Fiecare astfel de «întâlnire» reprezinta o instantiere a furnizarii de servicii publice" (Lipsky, 1980, p. 3).

B.d.g. reprezinta, cu alte cuvinte, "poarta de intrare" a cetatenilor catre beneficiile si serviciile sociale. Rolul acesteia este deci crucial pentru furnizarea serviciilor sociale, dar si a beneficiilor sociale, atunci când acestea sunt - în mare parte - responsabilitatea diferitelor organizatii administrative locale - descentralizate sau deconcentrate.

Importanta unei analize organizationale care sa tina seama de constrângerile si mecanismele decizionale la nivelul "cel mai de jos", i.e. al furnizarii politicilor sociale, devine evidenta în cadrul studiilor de evaluare a programelor sociale. Daca studiile initiale asupra implementarii politicilor sociale considerau adesea administratiile publice locale ca fiind principalii factori responsabili pentru ineficienta programelor (atunci când aceasta nu se datora unei structurari deficitare a programelor), studiile evaluative ce includ aceasta componenta organizationala duc la o întelegere mai comprehensiva si realista asupra limitelor "naturale" ale programelor sociale si la o reinterpretare a eficacitatii si eficientei lor structurale. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: implementarea politicilor sociale; putere discretionara; constructia sociala a beneficiarului

Bibliografie selectiva: **Lipsky (1980)**

Buget

Într-o acceptiune mai larga, termenul este utilizat pentru a desemna o cantitate anume de resurse (bani, timp) limitate, alocate unui obiectiv, si modul de cheltuire (folosire) a acestora.

În limbajul economic b. este un tabel (o balanta) de venituri si de cheltuieli prevazute pentru o perioada determinata.

În domeniul financiar, aria termenului se largeste, astfel încât prin b. se evidentiaza nu numai raportul dintre veniturile si cheltuielile banesti, ci si structura cronologica pe surse de venit si destinatie a cheltuielilor.

Acest instrument este utilizat: la nivel de persoana, familie, gospodarie, la nivel de identitati patrimoniale, cum ar fi: institutii social-economice, agenti economici, asociatii (de la cele de importanta locala pâna la cele internationale), unitati teritorial-administrative (sat, comuna, oras, judet, stat).

În stabilirea veniturilor publice s-ar putea ajunge la grave inechitati sociale daca nu s-ar proceda pe baza unui program (fiscal), adica a bugetului public, care sa tina seama de raportul dintre dimensiunea nevoilor sociale de ansamblu si puterea contributiva a membrilor societatii.

Istoric

Cuvântul buget îsi are originea în limba franceza veche - *bouge* si *bougete*, care însemnau punga de bani. Primul document istoric în care se întâlneste notiunea de buget ca termen oficial se gaseste în Franta, în Circulara din 9 Thermidor anul X (28 iulie 1802). În legislatia franceza, notiunea de buget apare însa în 1806, prin legea privitoare la finante. De atunci, notiunea a fost preluata în timp si de celelalte state din Europa.

În România, în Regulamentul organic al Munteniei si Moldovei (anii 1831-1832), este folosit cuvântul *biudje* si expresia "închipuirea cheltuielilor anului viitor" (George, 1924). Condici de venituri si cheltuieli au existat însa chiar si în secolul XVII (1654), în Moldova, pe vremea lui Gheorghe Voda, si în Muntenia, din 1694 - Codica de venituri si cheltuieli din vremea lui Brâncoveanu.

Definitii

În România, în legile finantelor publice din 1991 si 1996 nu apare o astfel de

definire. O definire a bugetului care dateaza din anul 1929 o gasim în Legea contabilitatii publice (Monitorul oficial nr. 167 din 31 iulie 1929): "Bugetul este actul prin care sunt prevazute si în prealabil aprobate veniturile si cheltuielile anuale ale statului sau ale altor institutii publice".

O alta definire o întâlnim la M. Lazeanu: "A face un buget înseamna a enumera, a evalua si a compara în mod periodic, dinainte si pe o perioada de timp în viitor, cheltuielile de facut si veniturile de perceput" (M. Lazeanu, 1942).

Din punct de vedere al finantelor publice, bugetul este regula de urmat de catre puterea executiva si de catre administratie. Din punct de vedere formal, este un act de putere legislativ, adica o lege. Bugetul este o prevedere privind o perioada viitoare, o data executat, el devenind un cont.

Bugetul public national cuprinde o sfera foarte larga si ofera o imagine de ansamblu a tuturor veniturilor si cheltuielilor publice ale tarii. Cuvântul **public** a fost introdus pentru a exprima specificul domeniului, si anume finantele publice, iar **national** indica aria de cuprindere, si anume faptul ca include toate veniturile si cheltuielile tarii, prevazute în buget.

Bugetul public national are trei elemente specifice:

- este un *act de previziuni*, un tablou evaluativ si comparativ de venituri publice, cu specificarea surselor banesti;
- este un *act de autorizare*, prin care puterea executiva este împuternicita de puterea legislativa sa perceapa venituri si sa cheltuiasca în acord cu prevederile bugetare;
- este un *act anual*, deci limitat în timp la o perioada care sa permita programarea si urmarirea executiei bugetare.

Potrivit articolului 137 din Constitutia României (Monitorul oficial nr. 233, 21 noiembrie 1991), bugetul public national cuprinde:

- bugetul de stat;
- bugetul asigurarilor sociale de stat;
- bugetele locale ale comunelor, oraselor si judetelor.

Cu toate acestea, cele trei bugete care compun bugetul public national sunt autonome, ele fiind elaborate, aprobate si executate distinct, asigurându-se astfel independenta deplina a titularilor acestora. Bugetul public national realizeaza doar însumarea veniturilor si cheltuielilor din cele trei categorii de bugete publice, devenind astfel un instrument de informare a opiniei publice si de control al parlamentului în domeniul finantelor publice.

Bugetul de stat este principalul instrument financiar, care cuprinde veniturile mobilizate, la dispozitia statului, si repartizarea acestora pe categorii de cheltuieli. Acesta se prezinta sub forma unei balante economice, a unui document de sinteza.

Cuprinde: bugetele Senatului, Camerei Deputatilor, Presedintiei României, Guvernului, bugetele ministerelor si ale altor institutii publice care nu au organe ierarhic superioare.

Veniturile bugetului de stat se constituie din impozitul pe profit, impozitul pe venit (global), accize, TVA, taxe vamale, dar si din surse nefiscale.

Din acest buget se fac, *în domeniul social*, cheltuieli pentru: învatamânt, cultura, religie si actiuni privind ac-

tivitatea sportiva si de tineret, asistenta sociala, alocatii, pensii, ajutoare si indemnizatii, toate acestea intrând într-un capitol distinct al bugetului de stat, denumit "cheltuieli social-culturale". Tot din bugetul de stat se mai asigura cheltuielile necesare pentru: apararea nationala, ordinea publica si siguranta nationala, servicii de dezvoltare publica, locuinte, mediu si ape, functionarea autoritatilor publice, precum si cheltuieli pentru actiuni economice, dobânzi aferente datoriei publice si alte cheltuieli ale statului.

Bugetul asigurarilor sociale de stat este a doua componenta a bugetului public national, si anume cea care reflecta constituirea, repartizarea si utilizarea fondurilor banesti necesare ocrotirii pensionarilor, salariatilor si membrilor lor de familie.

Este un buget cu caracter eminamente social, reflectat, pe de o parte, de modul de formare a veniturilor, prin cotizatii sociale, dar mai ales prin destinatia cheltuielilor.

Veniturile bugetului asigurarilor sociale de stat provin în principal din impozite directe, în cadrul carora cea mai importanta sursa o constituie contributiile pentru asigurari sociale platite de catre agentii economici si de catre salariati, precum si din venituri nefiscale.

Cheltuielile din acest buget se fac pentru: pensiile platite prin oficii, ajutoare si indemnizatii pentru incapacitate temporara de munca, indemnizatii în caz de maternitate, pentru îngrijirea copilului bolnav sau pentru îngrijirea copilului pâna la vârsta de doi ani, ajutoare în caz de deces, acordarea biletelor pentru tratament balnear si odihna, cheltuieli cu plata taxelor postale ocazionate de transmiterea pensiilor, alte cheltuieli.

Datorita importantei deosebite, bugetul de stat si bugetul asigurarilor sociale de stat se aproba de catre Parlamentul României, în sedinta comuna a Camerei Deputatilor si Senatului, dar prin legi separate. În mod practic, pe baza proiectelor ministerelor si celorlalte organe centrale ale administratiei publice, precum si a proiectelor bugetelor locale, Ministerul Finantelor examineaza proiectele de bugete pentru stabilirea echilibrului bugetar si, împreuna cu proiectul legii bugetare, îl înainteaza Guvernului, care are atributia de a supune spre aprobare aceste proiecte Parlamentului.

Bugetele locale. Legea nr.10/1991 defineste bugetele locale ca fiind "bugetele unitatilor administrativ-teritoriale care au personalitate juridica", ceea ce înseamna ca fiecare comuna, oras, municipiu, sector al municipiului Bucuresti, municipiul Bucuresti si fiecare judet întocmesc buget propriu, în conditii de autonomie locala.

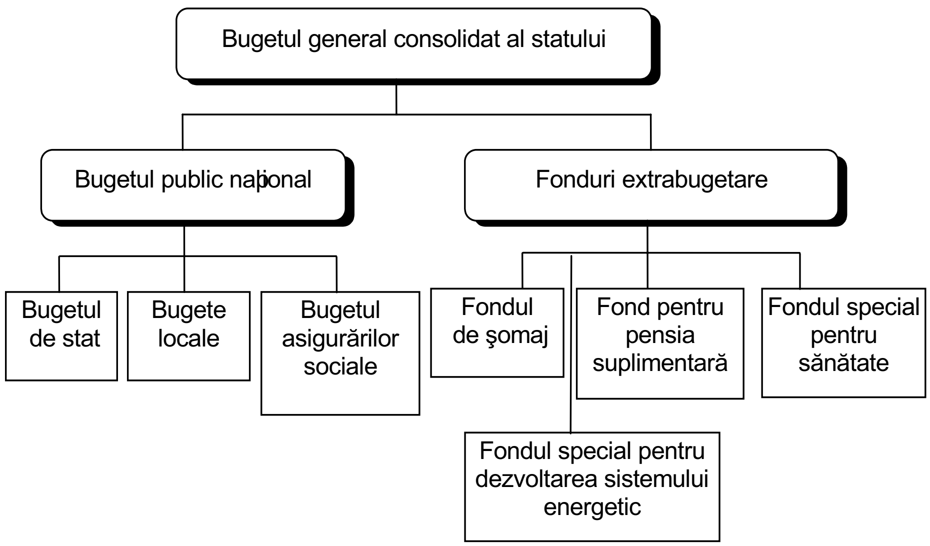
Legea finantelor publice locale (1998) a adus modificari în ceea ce priveste modul de constituire si colectare a veniturilor. Initial, impozitele pe venituri se varsau la bugetul de stat si erau primite înapoi dupa o anumita formula, iar acum (în 1999, în primul an dupa adoptarea legii) 50% se varsa la bugetul de stat, 15% la cel judetean si 35% la cele locale, direct, transferurile de la stat luând forma unor sume de echilibrare.

Cele mai importante cheltuieli ale bugetelor locale sunt pentru servicii si dezvoltare publica, locuinte, mediu si ape, alte servicii publice generale, pentru cheltuieli social-culturale (ajutor

social, camine culturale, biblioteci) si, nu în ultimul rând, pentru transporturi si comunicatii.

Legea finantelor publice locale din 1998 nu prevede, în termeni de obligativitate a platilor în domeniul social, decât o serie de cheltuieli generale, fara a limita, restrictiona sau îngradi libertatea decizionala locala. Practica de a impune obligativitati financiare prin Legea bugetului de stat anual bugetelor locale a continuat însa si dupa adoptarea si implementarea Legii finantelor publice locale, ducând la anomalii si deficiente în finantarea anumitor programe, în special în domeniul asistentei sociale si al serviciilor sociale.

Bugetul general consolidat al statului este constituit din bugetul public national la care se adauga si alte fonduri extrabugetare, gestionate prin trezoreria statului.



Cele mai importante fonduri sociale sunt:

- fondul pentru plata ajutorului de somaj (angajator 5%, angajat 1%);
- fostul fondul de risc si accident pentru protectia sociala a persoanelor cu handicap, de 1%, actualul fond special de solidaritate sociala, de 3% din fondul de salarii, platibil de catre angajator;
- fondul national de solidaritate (constituit în baza taxelor aplicate jocurilor de noroc);
- fondul special pentru sustinerea învatamântului de stat, de 2% din fondul de salarii, platibil de catre angajator;
- fondul special pentru sanatate publica, de 2% din fondul de salarii, platibil de catre angajator;
- fondul asigurarilor sociale de sanatate (7% din fondul de salarii platit de angajator si 7% platit de angajat, inclusiv pensionari, someri, sau stat pentru beneficiarii de ajutor social).

Executia bugetara înseamna încasarea integrala a tuturor veniturilor publice (impozite, taxe) si efectuarea cheltuielilor în concordanta cu legea bugetului sau a proiectiilor bugetare.

Executia bugetara poate fi:

1. echilibrata, atunci când cheltuielile sunt egale cu veniturile prevazute;
2. excedentara, când veniturile realizate în perioada respectiva sunt mai mari decât cheltuielile;
3. deficitara, în cazul în care cheltuielile depasesc veniturile sau încasarile bugetare realizate.

Trebuie avuta în vedere ideea de echilibrare bugetara prin adaptarea cheltuielilor la nivelul veniturilor, îmbinata cu încercarea de sporire a veniturilor, *dar pâna la limita capacitatii reale de plata a contribuabililor*.

În practica, cele mai multe state ale lumii înregistreaza executii bugetare deficitare.

Tratatul de la Maastricht a impus, atât pentru tarile membre ale UE, cât si pentru cele care sunt în etapa de preaderare la UE, limite ale deficitului bugetar sub 3% din PIB (si ale datoriei publice guvernamentale sub 60% din PIB). Dupa cum se poate observa (vezi tabel), putine state europene respecta aceste conditii de aliniere si integrare.

Deficitul bugetar, ca procent din PIB, în unele tari europene cu economie în tranzitie, în perioada 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Albania	...	-6,5	-12,0	-3,7	-13,8
Bulgaria	-6,0	-16,4	-1,6	0,7	-1,0
Croatia	-1,7	-1,8	-2,2	-1,5	-3,6
Republica Ceha	-2,0	-2,4	-2,6	-2,9	-4,1
Ungaria	-7,7	-4,2	-5,5	-7,8	-5,6
Polonia	-3,1	-3,7	-3,5	-3,2	-3,5
România	-3,5	-5,1	-6,5	-6,5	...
Slovacia	-0,5	-3,9	-6,3	-6,2	-3,0
Slovenia	-0,3	-0,3	-1,9	-1,6	-0,7
Lituania	-4,8	-3,8	-2,1	-5,5	-7,6
Georgia	-6,7	-8,2	-5,1	-5,0	-6,2
Republica Moldova	...	-10,6	-10,2	-4,2	-4,2
Federatia Rusa	-3,9	-5,1	-5,8	-6,2	-1,7

***Sursa**:* Economic Survey of Europe*, 2000, nr. 1, p. 59.*

Bugetul comunitar al Uniunii Europene este un buget format prin participarea tarilor membre. În 1995, de ex., încasarile bugetare s-au ridicat la 75,6 mld. ECU, adica 1,2% din PIB-ul statelor membre, fata de 0,5% în 1973. Principalii contribuabili la buget sunt Germania, cu aproximativ 30%, Franta, cu aproape 18%, si Marea Britanie, cu ceva peste 11%. Încasarile provin în principal din TVA, contributia fiind de 1,7% din bugetul fiecarui stat membru. Acestea furnizeaza mai mult de jumatate din totalul veniturilor. O alta sursa o constituie drepturile vamale, care reprezinta aproape 17% din buget, apoi cotizatiile *dulci* (varsate pentru a stimula producatorii sa îsi reduca exceden-

tele), care au o pondere de 1,8%. În cele din urma, a patra resursa, creata în 1988 pentru a finanta cheltuielile datorate realizarii Actului Unic, este calculata în functie de PIB-ul fiecarui stat membru. Ea reprezinta 28,4% din încasari. Doua alte surse nu sunt înscrise în buget. Acestea sunt prelevarile din productiile de otel si carbune facute de catre CECO si contributiile statelor la Fondul European de Dezvoltare (FED) însarcinat cu ajutorul destinat unui numar de 70 de tari din Africa, Caraibe si Pacific (zise si ACP).

Cheltuielile consacrate garantarii pretului si sustinerii pretului produselor agricole, respectiv sustinerii venitului agricol reprezinta aproximativ 45% din total. Cheltuielile de structura, care finanteaza fondurile structurale, au cunoscut o puternica crestere si absorb 32% din total. Vin apoi principalele actiuni în favoarea dezvoltarii si cooperarii (6%) si cheltuielile de sustinere a cercetarii si dezvoltarii (3,7%).

Bugetul de familie reprezinta un sistem de evidenta prin care se înregistreaza sistematic si cronologic, de regula pe o perioada de un an (pentru a depasi problemele induse de sezonalitate), veniturile dupa natura lor (din munca, din transferuri sociale, din alte surse etc.), iar cheltuielile de consum dupa destinatia lor (hrana, locuinta, îngrijirea sanatatii, transport, învatamânt). Aceste bugete se întocmesc pe diferite categorii socioprofesionale si tipuri de familii reprezentative, selectate dupa reguli convenite oficial.

În România, Institutul National de Statistica si Studii Economice organizeaza cercetarea bugetelor de familie prin Ancheta integrata în gospodarii (vezi *veniturile populatiei, Dictionarul de saracie*). **◢Mihaela Teodorescu◣**

Vezi si: politica bugetara

Bibliografie selectiva: **Condor (1996)**

Bun social

B.s. (produs social, engl. *social product*) este un produs intelectual sau material, promovat cu scopul de a schimba comportamentul unui grup socialmente semnificativ sau al întregii societati, într-un sens legitimat ca dezirabil. Prin grup socialmente semnificativ se întelege un segment de populatie al carei comportament creeaza sau poate crea probleme cu impact la nivel societal. Legitimarea dezirabilitatii comportamentului care se urmareste a fi indus poate avea ca sursa fie recunoasterea sociala, fie demonstrarea nocivitatii unui comportament contrar.

B.s. poate îmbraca trei forme principale (Kotler si Roberto, 1989):

- *o idee*, care poate fi o credinta (perceptie asupra unei probleme factuale care nu include nici un fel de evaluare), o *atitudine* (evaluare pozitiva sau negativa asupra unor idei, obiecte, evenimente, oameni etc.) sau o *valoare* (idee generala despre ceea ce este bine sau rau);
- *o practica*, putându-se concretiza fie într-un act singular, fie într-un model comportamental permanent;
- *un obiect tangibil*, care reprezinta de fapt doar instrumentul material necesar inducerii comportamentului dezirabil. **◢Gabriel Matauan◣**

Vezi si: justitie sociala

Bibliografie selectiva: **Kotler si Roberto (1989)**

Bunastare sociala

B.s. reprezinta, la nivel principial, o masura agregata a bunastarilor (utilitatilor) individuale. La nivel principial, deoarece constructia unei astfel de masuri întâmpina dificultati multiple. O prima dificultate majora, formulata de a treia teorema a economiei bunastarii (vezi *economia bunastarii*), este cea a imposibilitatii constructiei unei astfel de masuri în conditii de universalitate, consistenta Pareto, independenta si nondictatura.

O prima încercare de definire a bunastarii sociale a fost realizata de **Pigou (1920)**; Pigou pornea de la premisa cardinalitatii, i.e. a masurabilitatii bunastarii si deci a comparabilitatii interpersonale a "bunastarilor individuale". O alocare optima la nivel social a resurselor, considera Pigou, se realizeaza prin maximizarea sumei bunastarilor individuale.

Aceasta perspectiva a fost însa puternic contestata, în special datorita premisei fundamentale a cardinalitatii bunastarii. Bunastarea, decid economistii, nu se poate masura; utilitatile individuale pot fi cunoscute numai prin ordinea preferintelor pe care le presupun. În acest context, **criteriul Pareto (1913) de optimizare sociala a alocarii** devine esential. În conditiile considerarii bunastarii ca masura ordinala, o stare sociala x poate reprezenta o optimizare a bunastarii sociale în raport cu alta stare y, daca, prin schimbarea lui y cu x, cel putin un individ câstiga si nici unul nu pierde. Acest criteriu, preluat de catre ideologia liberala, conform careia o redistributie este echitabila daca respecta criteriul de optimalitate Pareto, a fost însa contestat de catre economisti pentru lipsa lui de aplicabilitate. În lumea reala este imposibil de gasit o schimbare care sa nu defavorizeze pe nimeni, considera economistii. În plus, acest criteriu nu poate fi aplicat cu succes decât în cazul operationalizarii bunastarii în termeni strict monetari, fara posibilitatea de a lua în considerare nici macar valoarea relativa a venitului: de exemplu, daca o schimbare duce la cresterea venitului unui individ prosper cu 1 leu, fara ca astfel venitul nici unui alt individ sa scada, în ce masura putem sa consideram aceasta schimbare ca fiind justa (ea respectând criteriul de optimalitate Pareto)? Este posibil ca diferenta de venit astfel realizata între indivizii cu venituri mici si acel individ prosper care câstiga 1 leu suplimentar sa duca la cresterea frustrarii celorlalti indivizi, deci la scaderea utilitatii lor, în mai mare masura decât creste utilitatea celui prosper datorita cresterii puterii sale de cumparare cu 1 leu?

Functia rawlsiana a bunastarii sociale ia o forma putin diferita de cea bazata pe criteriul optimalitatii Pareto: orice schimbare a distributiei este echitabila daca aceasta maximizeaza bunastarea segmentului celui mai sarac. Aceasta pozitie nu exclude criteriul paretian de optimalitate, dar îl limiteaza la acele distributii care favorizeaza segmentul cel mai defavorizat (vezi *justitie sociala*).

Printre cele mai importante încercari de rectificare a criteriului Pareto se numara **criteriul Kaldor-Kicks**, conform caruia o schimbare creste bunastarea sociala daca si numai daca cei care câstiga de pe urma acesteia îsi pot permite sa îi compenseze pe cei care

pierd de pe urma schimbarii. La limita, daca o astfel de compensare se produce, criteriul devine echivalent cu cel paretian, conform caruia, în final, nimeni nu pierde si cel putin cineva câstiga.

Fara a intra în detalii tehnice suplimentare, putem mentiona ca printre cele mai importante încercari de constructie a unei functii a bunastarii sociale se numara **functia bunastarii sociale a lui Bergson-Samuelson si analiza lui Arrow** asupra posibilitatii constructiei acesteia. Functia bunastarii sociale, definita de Bergson (1938) si rafinata de Samuelson (1947), reprezinta mai degraba o functie reala, ce determina bunastarea în functie de "toate variabilele ce ar putea afecta bunastarea", fara a lua în calcul profilurile preferintelor individuale asupra diferitelor stari sociale. Aceasta functie poate fi considerata la limita o ordonare sociala a unui set de stari sociale alternative, în masura în care aceste ordonari pot fi reprezentate numeric (Sen, 1987), fara considerarea ordonarilor individuale ale aceluiasi set de stari sociale alternative. Functia bunastarii sociale a lui Arrow (1951) porneste - spre deosebire de functia Bergson-Samuelson - de la profilurile individuale, i.e. ordonarile individuale ale diferitelor stari sociale, si statueaza imposibilitatea constructiei unei astfel de functii de bunastare sociala în conditiile respectarii principiului paretian, a independentei de orice alternativa irelevanta si a unui regim democratic (vezi *economia bunastarii*).

Cum se masoara, în practica, bunastarea: atunci când se iau decizii în ceea ce priveste politicile sociale, în raport cu anumite obiective, sau când se evalueaza impactul acestora?

Unii autori operationalizeaza bunastarea cu ajutorul **conceptului de utilitate**. Aceasta abordare se regaseste în literatura de specialitate sub denumirea de "**welfarism**". Aceasta perspectiva îsi propune convertirea monetara, în afara veniturilor individului, a tuturor activitatilor întreprinse de acesta: de la convertirea în bani a productiei individuale destinate consumului propriu (i.e. autoconsum), la activitatile gospodaresti prin care individul îsi reduce cheltuielile asociate acelorasi servicii, în cazul în care acestea ar fi cumparate, si, în sfârsit, la convertirea timpului liber într-o masura monetara. Astfel se obtine o masura a utilitatii monetare "complete". Aceasta abordare însa se confrunta cu o serie de probleme legate de convertirea monetara a diferitelor dimensiuni ale utilitatii.

Alti autori reduc **masurarea bunastarii la venituri monetare**. Aceasta abordare este cunoscuta sub numele de ***"non-welfarism"*** si este cel mai frecvent utilizata. Bunastarea este redusa astfel la o masura a puterii de cumparare.

Sen (1979, 1985, 1995) considera ca, în proiectarea si evaluarea unei politici sau unui program social si în special a acelora care au ca obiectiv nemijlocit reducerea saraciei, bunastarea trebuie privita la nivel social, si nu redusa la o distributie pre si posttransfer. Bunastarea, din aceasta perspectiva, devine **o masura a "capabilitatilor"** de baza ale indivizilor într-o societate. Aceste capabilitati se refera la posibilitatea indivizilor, la oportunitatile acestora de a realiza un nivel minim de "functionalitate sociala". Functionalitatile sociale pot varia "de la cele mai elementare ca, de exemplu, cele fizice, de a fi bine

hranit, adecvat îmbracat si a dispune de o locuinta adecvata, la realizari sociale mai complexe, ca de exemplu, a lua parte la viata comunitatii, a fi capabil de a iesi în public fara a-i fi rusine s.a.m.d." (Sen, 1995, p.15). Avantajele unei astfel de "masuri", în special în raport cu problema focalizarii transferurilor sociale, este faptul ca pune în evidenta unele disfunctionalitati "de baza", ca de exemplu, analfabetismul si bolile, tine cont de caracteristicile predispozitionale ale indivizilor (de exemplu, handicapul sau predispozitia catre boala) si subliniaza nontransferabilitatea beneficiilor personalizate, ca de exemplu, îngrijirea medicala (Sen, 1995, p.19).

Revenind la dimensiunea monetara a bunastarii, problema masurarii bunastarii monetare nu se termina o data cu optiunea pentru o anumita abordare. Ce masoara cel mai bine nivelul de trai al individului: **venitul sau consumul**? Majoritatea economistilor si analistilor sunt de parere ca venitul reprezinta o masura "mai slaba" a bunastarii decât consumul. Consumul individului este considerat a fi mai stabil în timp decât venitul, astfel ca, în cazul unor fluctuatii mai putin semnificative ale venitului, individul are tendinta de a-si mentine acelasi pattern de consum. Patternurile de consum par a avea mai multa stabilitate si inertie decât veniturile, amortizând distorsiunile induse de sezonalitatea si fluctuatiile minore ale veniturilor.

Considerând totusi venitul ca masura a bunastarii, este venitul net sau cel brut mai semnificativ în evaluarea bunastarii? Raspunsul la aceasta întrebare depinde în primul rând de tipul obiectivului pe care un program social si-l propune, dar si de metodele de evaluare alese de catre analist.

O ultima problema esentiala se refera la **unitatea de masurare a bunastarii**. Rezultatele legate de bunastare vor fi semnificativ diferite daca luam în calcul ca unitate de masurare individul, spre deosebire de familie sau gospodarie. Argumentele pro si contra alegerii unei anumite unitati de masurare sunt atât de natura pragmatica, cât si de natura morala. Argumentele de natura morala se refera la "dreptul" pe care îl are statul, ca actor implicat în alocarea secundara a resurselor, de a interveni în viata privata a individului. Daca, de exemplu, luam ca unitate de analiza familia sau gospodaria, atunci tratam individul ca dependent de aceasta unitate mai extinsa, fara a-i da dreptul în principiu de a fi unic decident asupra propriei bunastari si a propriului consum. Cu alte cuvinte, conditionam utilitatea individului de cea a familiei sau gospodariei, presupunând ca familia sau gospodaria are obligatia de a întretine, dar si conditiona individul. Motivele de natura pragmatica se refera la necesitatea administrarii cât mai eficiente si efective a unui program. De exemplu, pentru anumite programe sociale înalt focalizate sau selective, criteriul pragmatic se refera la evitarea platilor în exces sau catre cei nonsaraci, precum si la cresterea gradului de acoperire a programului. În virtutea acestui ultim tip de criterii, considerarea individului ca unitate de analiza duce la pierderi semnificative. Daca individul nu are nici un venit, însa traieste într-o familie sau gospodarie foarte prospera, nu este o pierdere de resurse în a-l ajuta?

În concluzie, nu numai aspectele legate de construirea unei functii a bunastarii sociale si de gasire a unor criterii

de bunastare cât mai relevante, dar si cele legate de masurarea bunastarii individuale sunt adesea deosebit de problematice, presupunând simplificari ale realitatii, dar si judecati morale. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: economia bunastarii; utilitate

Bibliografie selectiva: **Arrow (1963); Bergson (1938); Pareto (1913); Pigou (1920); Rawls (1976); Samuelson (1947); Sen (1979, 1985, 1987, 1995); Suzumura (1987)**

Bunuri publice

Vezi esecurile pietei

C

Calificare/recalificare a fortei de munca

Calificarea/recalificarea fortei de munca este un tip de masura activa în cadrul politicii pietei muncii, care urmareste sa îmbunatateasca sansele celor fara loc de munca de a (re)deveni activi pe piata muncii, dar si sa previna cresterea somajului. În conditiile accelerarii progresului tehnic, ea s-a dovedit o masura fundamentala pentru ajustarea cererii si ofertei de forta de munca. O tendinta recenta în plan mondial este orientarea spre "profesionalizare" a învatamântului secundar-mediu, ca o dovada a preocuparilor la nivel national privind pregatirea profesionala a fortei de munca. Se urmareste în acest fel asigurarea unei minime calificari la intrarea pe piata muncii a unui numar cât mai mare de indivizi, ca raspuns la ritmul dezvoltarii tehnologice, pe de-o parte, si la cresterea somajului în rândul noilor intrati pe piata muncii si la rata ridicata a somajului în rândul celor slab calificati, pe de alta. Este de amintit si exemplul Japoniei, care sustine financiar programe de calificare a angajatilor, din fonduri publice alocate întreprinderilor care organizeaza cursuri interne de calificare, destinate celor ale caror calificari nu mai corespund cerintelor întreprinderii. Se considera ca acestea sunt cele mai în masura sa aprecieze structura calificarii profesionale necesare.

Parte a politicilor pietei muncii, c./r. urmeaza sa se realizeze prin crearea posibilitatilor (organizarea de cursuri) pentru ca somerii sa se poata califica în meserii cerute pe piata fortei de munca, fiind o masura eficient aplicata în cazul somajului structural. Cursurile sunt organizate adesea de institutiile statului implicate în reglementarea relatiilor de munca. Participarea la cursuri este gratuita si obligatorie pentru cei aflati în plata indemnizatiilor de somaj daca viitoarea calificare corespunde caracteristicilor profesionale ale somerului. Neacceptarea participarii la aceste cursuri, nemotivata si repetata, duce la suspendarea platii indemnizatiilor. Unele tari extind dreptul de participare gratuita la aceste cursuri si asupra celor în pericol de a-si pierde locul de munca. În general, somerii beneficiaza pe durata cursurilor de un ajutor financiar suplimentar din fondul de somaj.

Un inconvenient al acestui tip de masura este faptul ca gratuitatea are în vedere, în general, doar pe cei aflati în plata ajutorului de somaj si se adreseaza rareori somerilor de lunga durata sau celor în pericol sa-si piarda locul de munca. În primul caz, ele ocolesc o categorie de persoane care s-a dovedit rigida în raport cu cerintele pietei muncii, iar în cel de-al doilea, un probabil grup de someri, tocmai categoriile care sunt sau vor fi în atentia politicilor de protectie a somerilor. Este tipul de masura activa cel mai larg raspândita. Parte a procesului educational, c./r. s-a regasit în forme diferite în tarile foste comuniste si înainte de anul 1990.

Dintre tarile în tranzitie, Bulgaria este singura tara în care a fost creata o piata libera a serviciilor de calificare.

Inspirata din modelul britanic, la programele de calificare a somerilor sunt libere sa participe, pe baze concurentiale, si institutiile private si non-profit. Între conditiile de participare la aceste cursuri s-au regasit si câteva reglementari care au avut efecte nedorite. Acceptarea la cursuri a fost conditionata de existenta unui contract de angajare între somer si viitorul angajator, ceea ce a facut masura nepopulara din perspectiva angajatorului. Conditia, inspirata din practica suedeza, era menita sa eficientizeze utilizarea banilor si sa motiveze somerii sa participe la cursuri, oferind certitudinea ca la terminarea acestora vor deveni activi pe piata muncii.

Ungaria a extins gratuitatea participarii asupra tinerilor (între 16 si 20 de ani) care parasesc sistemul de învatamânt (si se prevede chiar obligativitatea de a li se asigura un suport financiar pe durata cursurilor) si asupra celor în pericol sa-si piarda locul de munca, daca aceasta este singura modalitate de-l pastra sau daca contractul lor de munca expira în mai putin de 1 an. Suportul financiar acopera contravaloarea cursurilor si un ajutor de subzistenta.

În România a existat la începutul anilor '80 o preocupare sustinuta privind recalificarea si policalificarea salariatilor la locul de munca. Argumentele care au stat la baza acestei preocupari au tinut de necesitatea asigurarii mobilitatii profesionale în conditiile progresului tehnic si ale accentuarii diviziunii muncii. Dupa 1990 acest tip de masura a fost reglementata prin H.G. nr. 288/1991, fiind ulterior succesiv modificata. Cursurile sunt organizate prin Oficiile de Forta de Munca si Somaj (OFMS) în unitati de stat sau private, pe baza de conventie, alese prin licitatie, în care costul minim a fost adesea argumentul decisiv. Finantarea se face din fondul de somaj, legea reglementând totodata si cadrul necesar pentru finantarea tripartita, prin conventii încheiate între OFMS, patronat si sindicate (inclusiv la nivel teritorial). Conditia de precontract cu o unitate economica este prevazuta doar daca aceasta este cea care solicita organizarea cursului, dar nu este prevazuta nici o limita minima privind durata angajarii. Gratuitatea este garantata doar pentru cei aflati în plata indemnizatiilor de somaj, fara sa se fi prevazut în mod explicit majorarea prestatiilor de somaj pe durata cursului. Este totusi prevazuta posibilitatea ca somerul sa poata primi pâna la 10% din valoarea lucrarilor efectuate în timpul instruirii practice, restul constituindu-se în venituri la fondul de somaj, precum si facilitati de transport si cazare, daca somerul nu poate parcurge zilnic distanta sau daca locuieste prea departe de locul în care se desfasoara cursurile. În conditiile restructurarilor masive de dupa 1996, acest tip de masura a avut o eficienta redusa. Categoriile de populatie care nu raspund criteriilor de a fi somer, dar sunt fara loc de munca sau în pericol de a-l pierde pot participa si la cursuri de calificare organizate de unitati particulare sau sindicate. De asemenea, cursuri de calificare/recalificare au fost organizate si în cadrul programului PAEM; acestea au înrolat în rândurile lor nu doar somerii, ci si categorii de persoane expuse somajului. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: piata muncii; politici active

Bibliografie selectiva: **Godfrey si Richards (1995)**

Capabilitati (*Sen*)

Vezi bunastare sociala

Capital simbolic

Orice forma de capital utilizata în scopul obtinerii de foloase, gratie nu capitalului în sine, ci reprezentarii asupra sa, legitimitatii pe o care acesta o confera posesorului în fata celorlalti. Practic, capitalul simbolic constituie valorificarea prestigiului conferit indivizilor de posesia altor forme de capital valorizate în comunitatea respectiva. **◢Bogdan Voicu◣**

Vezi si: capital simbolic în Dictionarul de saracie

Capital social

Capitalul social reprezinta o caracteristica a structurii sociale, constituindu-se ca atribut al relatiilor dintre actorii sociali (atât individuali, cât si corporati) si - mai exact - al sistemului de norme ce guverneaza aceste relatii, având ca nucleu dur reciprocitatea si încrederea. Capitalul social îsi manifesta functiile de resursa prin accesul la resursele controlate de retelele sociale în care indivizii sunt inclusi, prin accesul rapid la informatie si prin contributia esentiala adusa la formarea bunurilor publice. În plus el reprezinta un catalizator important al dezvoltarii sociale si un garant al ajutorului familial si comunitar în situatii de expunere la risc. **◢Bogdan Voicu◣**

Vezi si: capital social în Dictionarul de saracie

Capital uman

Capitalul uman reprezinta totalitatea deprinderilor si cunostintelor pe care un individ le poate utiliza în obtinerea de resurse de orice tip. Capitalul uman este format din capital educational si stare de sanatate, adeseori fiind redus la prima sa componenta. Teoria capitalului uman dezvoltata dupa 1960 sustine ideea legaturii strânse dintre capitalul educational si dezvoltare, atât la nivelul indivizilor, cât si al societatii. De aici necesitatea ca statul sa se implice activ în furnizarea si finantarea serviciilor de învatamânt si în diminuarea inegalitatilor de acces si a universalizarii participarii la educatia formala. **◢Bogdan Voicu◣**

Vezi si: capital uman în Dictionarul de saracie; politica sociala în România în tranzitie; dezvoltare sociala

Caracteristici ale sistemelor de sanatate

1. Ca principale **avantaje** pentru **sistemele de asigurari sociale de sanatate** (SASS) sunt citate**:**

- cresterea descentralizarii sistemului datorita faptului ca plata actelor medicale nu mai revine Ministerului Sanatatii, ci unor organisme (case de asigurare) independente;
- marimea fondurilor destinate sectorului sanitar este independenta de schimbarile prioritatilor politice, importante mai ales în tarile cu fragmentare politica, unde majoritatea este greu de obtinut;
- de asemenea, calitatea asistentei medicale poate spori, având în vedere ca organismele platitoare

pot impune standarde de calitate ce trebuie respectate de medicii cu care se afla în relatii contractuale, aspect ce duce la competitie între furnizorii de asistenta medicala;

- definirea clara a pachetului serviciilor de sanatate ce urmeaza sa fie furnizate populatiei ce plateste primele de asigurare, atât în termeni cantitativi (pachetul de servicii oferite), cât si calitativi;
- sprijina stabilirea drepturilor pacientilor în calitatea lor de clienti ai furnizorilor de servicii de sanatate;
- stabilirea de relatii de colaborare fara încarcatura politica cu membrii organizatiilor medicale reprezentative, atâta vreme cât acestea se refera exclusiv la probleme profesionale (pachet de servicii, norme contractuale referitoare la calitate, strângerea de informatii medicale etc.);
- fondurile strânse de casele de asigurari pot fi investite eficient, producând dobânzi, dividende etc. (în functie de legile ce definesc clar ce tipuri de tranzactii financiare sunt permise cu fondurile de rezerva);
- SASS permite o mare diversitate în ceea ce priveste furnizarea îngrijirilor medicale: pot exista furnizori publici si privati platiti din fondurile de asigurari sociale si/sau în acelasi timp sa existe si furnizori independenti platiti din alte fonduri (direct de catre pacienti, de anumite întreprinderi, de companii de asigurari private etc.);
- un alt efect descris al înfiintarii ASS este cel asupra fortei de munca; spre exemplu, un fond cu 15 milioane de membri va necesita circa 15.000 de angajati, platiti din fondurile proprii. În plus va fi necesar personal suplimentar la nivelul unitatii furnizoare (Weber, A si Normand, C.);
- în general, la nivel local si regional se constata o îmbunatatire a infrastructurii ca urmare a introducerii asigurarilor de sanatate (pentru colectarea datelor si rambursarea cheltuielilor sunt necesare sisteme de informatizare si comunicatie moderne, achizitionate de multe ori din alte fonduri decât cele provenite din contributiile membrilor, de obicei prin implicarea comunitatii locale);
- cresterea frecventa a fondurilor disponibile pentru sanatate atât în valoare absoluta, cât si ca procent din PIB;
- separarea stricta a bugetelor face ca contributiile sa nu poata fi folosite pentru alte obiective decât asigurarile de sanatate, aspect esential pentru planificarea sanitara si important mai ales în tarile cu restrictii bugetare, în care exista tendinta de a utiliza fondurile pentru "urgente";
- luarea deciziilor manageriale este mai putin dependenta de schimbarile politicii guvernamentale;
- structura si managementul pot fi mai eficiente, fiind de obicei mai apropiate de functionarea sectorului privat decât de modelul administratiei publice;
- în acelasi timp, si Ministerul Sanatatii are de câstigat în urma introducerii unui asemenea sistem, nemaifiind nevoit sa raspunda solicitarilor salariale (care se realizeaza acum prin negocieri directe între casele de asigurari si organizatiile profesionale), putându-se concentra pe problemele de politica si strategie sanitara;
- rationalizarea serviciilor medicale, inevitabila în orice sistem cu buget limitat, este/poate fi explicita, realizându-se prin intermediul contractelor dintre casele de asigurari/clienti si

furnizori; acest lucru, rationalizarea, este dificil de realizat într-un sistem national de sanatate unde deciziile ar trebui sa fie luate de catre politicieni, într-un domeniu cu mare sensibilitate electorala (acesta este de altfel si motivul pentru care în majoritatea tarilor unde exista sisteme nationale se afirma comprehensivitatea serviciilor medicale (populatia are dreptul la întreaga gama de servicii disponibile);

- un alt avantaj ar putea fi considerat larga acceptare a acestui sistem de catre corpul medical, sondajele din Europa Centrala si de Est aratând ca majoritatea medicilor chestionati doresc un sistem de asigurari sociale de sanatate;
- transparenta fluxului banilor din sistemul sanitar.

Ca principale **dezavantaje ale SASS** sunt citate:

- dificultatea stabilirii primelor ce trebuie platite de catre cei ce lucreaza pe cont propriu, având în vedere ca aceste prime sunt legate de veniturile realizate, iar acestea tind sa fluctueze în functie de diferite aspecte;
- necesitatea acoperirii din alte fonduri a celor ce nu sunt salariati: someri, elevi, pensionari etc., fapt dificil de realizat mai ales în perioade de recesiune si care poate duce în ultima instanta la necesitatea subventiilor masive din partea bugetului de stat;
- asigurarile de sanatate sunt o forma de taxa pe munca si un cost aditional pentru firme, ceea ce duce la cresterea costului muncii pentru firme si astfel se (poate) ajunge la introducerea acestor prime în costul produselor, astfel cumparatorii acestor produse suportând o parte din costul asigurarilor de sanatate al firmei si al salariatilor acesteia. Se poate adauga la aceste potentiale dificultati, descrise pe larg în literatura, si faptul ca, pentru un sistem de asigurari, costurile administrative sunt substantial crescute fata de un sistem bazat pe impozite generale, mai ales în perioada de început, când trebuie realizata infrastructura; totusi multe din aceste posibile dificultati pot fi depasite prin masuri legislative adecvate (de exemplu, reduceri de impozite pentru sumele platite de patroni pentru asigurarea salariatilor, fapt ce poate descuraja includerea acestora în costurile de productie).

2. Tipul de **sistem bazat pe contributii voluntare (privat)** are ca avantaj major stimularea competitiei între furnizorii si finantatorii serviciilor medicale care au interesul sa atraga cât mai multi bani si deci câti mai multi clienti, fapt ce duce la sporirea ofertei cantitative si calitative oferite pacientilor.

Principalele **dezavantaje** al acestui model se refera la:

- slaba acoperire a populatiei, în special a celei cu venituri mai modeste si/sau cu probleme de sanatate, având în vedere ca primele de asigurare sunt stabilite în functie de starea de sanatate a persoanei, si nu în functie de capacitatea de plata, ca în cazul SASS;
- de asemenea, acest sistem este puternic inflationist, crescând accentuat costurile sanitare (ca exemplu, SUA cheltuie cca 3.000 US $ per capita/an fata de media de 1.900 US $ pentru ansamblul

tarilor OECD). Aparitia fenomenului cunoscut sub numele de selectie adversa.

3. În ceea ce priveste **tipul Beveridge**, în care finantarea este predominat de la bugetul de stat, se considera ca un **avantaj** major costul mai redus al administrarii unui asemenea sistem, asociat însa cu o eficienta scazuta a gestionarii fondurilor. Ca si în sistemul de tip bismarckian, acoperirea populatiei este generala, însa, spre deosebire de acesta, de obicei pachetul de servicii oferit populatiei nu este clar definit, în mod traditional neexistând relatii contractuale clare între furnizorii, platitorii si clientii serviciilor sanitare, de regula statul fiind atât cel ce plateste, cât si cel ce furnizeaza asistenta de sanatate, fapt ce a fost considerat raspunzator de calitatea mai scazuta a serviciilor sanitare în aceste tipuri de sisteme. Un alt punct considerat în genere defavorabil acestui tip de sistem este faptul ca, desi sursele financiare ce pot fi puse la dispozitia sistemului pot fi în teorie consistente, având în vedere faptul ca procentul alocat sanatatii este votat de parlament, unde intra în competitie cu alte sectoare bugetare ca aparare, industrie, interne etc., în practica aceste sume sunt mai mici decât cele strânse prin primele de asigurari, mai ales ca rezultatele investitiilor în acest sector nu sunt vizibile pe termen scurt; în plus, se considera ca lipsa unei implicari directe în finantarea asistentei sanitare a indus unei mari parti a publicului ideea ca sanatatea nu costa si, ca atare, si comportamentul în favoarea unui mod de viata mai sanatos e mai dificil de indus în asemenea sisteme.

Ceea ce se poate constata în ultima vreme este o **tendinta de apropiere** a acestor tipuri de sisteme sanitare, încercându-se combinarea avantajelor din fiecare sistem si eliminarea sau reducerea dezavantajelor. Astfel, în sistemele de tip Beveridge se încearca introducerea unor mecanisme concurentiale, specifice pâna acum sistemelor de asigurari de sanatate; unul din exemplele cele mai cunoscute este cel al sistemului britanic, unde, desi forma de proprietate a ramas neschimbata, s-a introdus o asa-numita competitie interna în interiorul sistemului, anumite unitati sanitare (trusturi) având dreptul sa intre în competitie pentru atragerea de potentiali clienti, în esenta producându-se o separare a furnizorilor de cumparatorii de servicii de sanatate, cu o diminuare a organismelor statale de la toate nivelurile administratiei publice. În acelasi timp, se poate remarca introducerea unor mecanisme de reglementare, în special fiscala, mai accentuate din partea autoritatilor statale în sistemele bazate pe asigurari, chiar si în cele în care preponderente sunt companiile private. Ar trebui amintit ca, indiferent de tipul sistemului de sanatate, exista diferente notabile în ceea ce priveste modul de lucru al unitatilor si furnizorilor de servicii sanitare, aceasta putându-se face pe baze contractuale obligatorii sau pe baza platii per act (aceasta modalitate este utilizata mai ales pentru medicii lucrând în afara spitalelor) sau pe baze de finantare integrate, situatie întâlnita în cazul în care aceeasi entitate (statul sau comunitatea locala) joaca dublul rol de cumparator si de furnizor de servicii de sanatate. Ca o remarca generala se poate aprecia ca toate tipurile de finantare au avantaje si dezavantaje, în practica existând posibilitatea de a se combina elemente ale

mai multor sisteme pentru atingerea obiectivelor dorite. Spre exemplu, în cazul sistemelor de asigurari sociale de sanatate, în multe tari, o sursa de venituri suplimentara pentru fondurile de asigurari este reprezentata de taxe asupra unor produse considerate ca potential daunatoare sanatatii si care merg direct în fondurile caselor de asigurari (spre exemplu, o anumita cota din impozitele pe tutun, alcool, asigurarea automobilelor). În capitolele urmatoare vor fi detaliate principiile financiare si economice care stau la baza functionarii sistemelor de sanatate. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: finantarea serviciilor sanitare, tipologia sistemelor de sanatate

Bibliografie selectiva: **Vladescu (2000)**

Centre de zi pentru copii

Centrele de zi sunt o forma de serviciu de asistenta sociala acordata copiilor din familii aflate în situatii dificile (îngrijire pe timpul zilei sau dupa orele de scoala pentru copilul scolar, programe educative si distractive, consiliere psihologica). Prin crearea unor astfel de centre se urmareste mentinerea copilului în familia sa naturala, prevenirea abandonului si dezvoltarea unor relatii armonioase între parinti si copii. În centrul de zi, copilul si parintii beneficiaza de servicii pentru:

1. prevenirea abandonului scolar;
2. diminuarea ratei vagabondajului si a delincventei juvenile;
3. consiliere si orientare scolara si profesionala pentru copiii cuprinsi în programele centrului, conform particularitatilor psihoafective si optiunilor lor individuale;
4. cresterea responsabilitatii parintilor pentru educarea propriilor copii;
5. monitorizarea cazurilor.

Centrul de îngrijire de zi asigura promovarea dreptului fiecarui copil de a-si pastra relatiile familiale; aceasta se realizeaza oferind servicii adecvate familiei aflate în situatii dificile, pentru ca parintii sa-si poata îndeplini responsabilitatile legate de îngrijirea, securitatea si educatia copilului.

Serviciile publice pentru protectia copilului, organizatiile neguvernamentale, unitatile administrativ-teritoriale de pe raza judetului (consilii locale orasenesti, comunale) îsi organizeaza centre de zi ca servicii comunitare de sprijin pentru familia aflata în dificultate:

- în care ambii parinti lucreaza si nu exista sprijinul familiei largite pentru îngrijirea, securitatea si educarea copilului;
- familii monoparentale sau în curs de divort;
- în care sunt cazuri de consum de droguri (alcool, stupefiante etc.);
- în care sunt cazuri de boli cronice grave;
- în care ambii parinti sunt someri;
- în cele cu un nivel de trai ce defineste saracia;
- în care exista o lipsa de preocupare pentru cresterea si educarea copiilor, în ciuda conditiilor socio-economice bune;
- în care exista un nivel moral scazut;
- în care parintii nu pot sa-si ajute copiii (din motive independente sau nu de vointa lor), deoarece acestia din urma au cerinte educative speciale.

Centrele de zi se pot organiza pentru diverse categorii de vârsta ale copilului sau pentru copilul cu handicap, ca

centre de zi terapeutice. Centrul de zi terapeutic se înscrie în sfera serviciilor sociale oferite comunitatii si este destinat atât copiilor cu cerinte educative speciale carora le ofera îngrijire pe timpul zilei, programe recreativ-educative si de recuperare si o deschidere catre integrarea sociala, cât si familiilor lor, venind în sprijinul acestora pentru a-si întelege mai bine copiii si a-i ajuta mai eficient.

Centrul asigura copilului cu handicap mental sau fizic servicii de îngrijire a sanatatii, terapii adecvate, educatie, formare, pregatire pentru un viitor loc de munca, activitati recreative - cu scopul de a promova dreptul sau la o viata plina si decenta, în conditii care sa îi garanteze demnitatea, sa îi favorizeze autonomia si sa faciliteze participarea sa activa la viata comunitatii.

În functie de natura si gradul handicapului, se pot organiza centre de zi comune pentru copilul din familiile aflate în dificultate sau pentru copilul cu handicap.

Pentru realizarea tuturor atributiilor, centrul de zi trebuie sa fie în relatie directa si permanenta cu celelalte servicii oferite comunitatii, cu scoala, serviciile medicale, serviciile de protectie a copilului.

Raspunzând nevoilor comunitatii, autoritatile sunt dispuse sa înfiinteze centre de zi, care si-au dovedit utilitatea atât pentru copil, cât si pentru familie. Este greu de precizat numarul centrelor de zi existente în prezent în România si numarul de beneficiari. Exista în prezent pericolul dezvoltarii centrelor de zi ca structuri paralele cu gradinitele sau cresele pentru copii, care dispun de o multitudine de resurse: educatori bine pregatiti, dotari etc. Într-o foarte mare masura, beneficiarii si atributiile celor doua structuri se suprapun. De aceea autoritatile trebuie sa gândeasca la o unire a resurselor existente, iar parteneriatele par a fi o solutie. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: copil în dificultate

Centru de plasament

În legislatia româneasca, centrul de plasament este *institutia rezidentiala* care acorda protectie pe o perioada determinata de timp *copilului aflat în dificultate*, conform hotarârii Comisiei pentru Protectia Copilului. Ocrotirea copilului în centrul de plasament trebuie sa fie ultima solutie pentru protectia copilului, dupa ce s-a încercat mentinerea lui în familia biologica sau plasarea într-o familie de plasament sau la *asistentul maternal profesionist*.

Centrele de plasament functioneaza în cadrul serviciilor publice specializate pentru protectia copilului sau pot fi organizate de organisme private autorizate sa desfasoare activitati de protectie a copilului.

Centrele de plasament s-au organizat în urma transferului, în cursul anului 1997, al fostelor *institutii de protectie de tip rezidential,* leagane (pentru copilul în vârsta de 0-3 ani) si case de copii (pentru copilul în vârsta de 3-18 ani) de la Ministerul Sanatatii si, respectiv, Ministerul Educatiei Nationale la consiliile judetene si consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucuresti, conform OUG nr. 26 din 1997 privind protectia copilului aflat în dificultate, aprobata prin Legea nr. 108 din 1998. Desi nevoile copiilor protejati în cele doua tipuri de institutii erau similare,

separarea realizata pe criteriul vârstei si abordarea caracteristica institutiei tutelare din punct de vedere administrativ (preponderent medicalizata sau scolara), precum si neglijarea satisfacerii nevoii prioritare a copilului protejat, aceea de a se dezvolta într-o familie, au reprezentat caracteristici ale îngrijirii copilului în aceste institutii. Rezultatele pozitive înregistrate în calitatea serviciilor oferite copilului în centrul de plasament comparativ cu serviciile oferite de institutiile clasice rezidentiale (leagane, case de copii, camine-spital, internate ale învatamântului special) sau institutiile rezidentiale mascate (sectii spital cu copii distrofici, neuropsihiatrie infantila) au determinat autoritatile sa decida, în decembrie 1999, transferul acestor institutii din administrarea Ministerului Sanatatii, Ministerului Educatiei Nationale si Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap în administratia autoritatilor publice locale si transformarea lor în centre de plasament.

Spre deosebire de institutiile rezidentiale clasice, centrul de plasament trebuie sa fie un serviciu deschis catre comunitate, care sa ofere copilului privat temporar de ocrotirea parinteasca conditii de dezvoltare într-un mediu cât mai apropiat de mediul familial atât prin dotarea corespunzatoare, cât si prin abordarea individualizata a fiecarui copil. Pe durata plasamentului în centrul de plasament, copilului i se ofera: conditii de locuit (cazare, masa, petrecerea timpului liber, studiu individual), îngrijire, educare si socializare, reintegrare (integrare) familiala si (sau) sociala, accesul la informatie si promovarea posibilitatilor de exprimare libera a opiniei. Instructia scolara a copilului ocrotit în centrul de plasament se desfasoara în scolile de masa alaturi de toti copiii din comunitate.

Desi centrul de plasament ofera conditii de viata si dezvoltare net superioare vechilor institutii rezidentiale de protectie, mentinerea copilului în dificultate în familia biologica si sprijinirea parintilor în exercitarea drepturilor si obligatiilor parintesti sau protectia copilului într-o familie substitutiva sunt favorabile copilului si mai putin costisitoare. Preocuparea tuturor actorilor implicati în protectia copilului trebuie sa fie orientata catre reducerea numarului de zile pe care un copil le petrece în centrul de plasament, scaderea numarului de copii din centrele de plasament, pâna la desfiintarea acestora. Numarul copiilor protejati în centre de plasament a scazut de la 41.823 la sfârsitul anului 1996 la 29.042 în iunie 2000. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: institutii rezidentiale pentru protectia copilului în dificultate; copil în dificultate; actori sociali implicati în protectia copilului în dificultate

Centru maternal

Centrul maternal este un serviciu de protectie materno-infantila de tip rezidential care asigura dreptul fiecarui copil de a-si pastra relatiile familiale. Aceasta se realizeaza oferind mamei cu risc crescut de abandon, care se confrunta cu dificultati de natura materiala, sociala, profesionala sau relationala, suport necesar pentru a deveni apta sa-si asume exercitarea drepturilor si îndatoririlor ce-i revin fata de copil. În centrul maternal se acorda mamei posibilitatea de a se acomoda

cu si a-si cunoaste copilul si a-si consolida atasamentul fata de propriul copil, asigurând conditii de prevenire a institutionalizarii copilului. Centrul maternal poate oferi servicii si cuplului mama-copil abuzat sau neglijat, gravidelor cu risc crescut de abandon, cuplului mama-copil inclus într-un program de restabilire a legaturilor familiale. Sprijinul oferit cuplului mama-copil în centrul maternal are la baza un proiect personalizat de interventie si presupune implicarea unei echipe interdisciplinare formate din psiholog, educator, asistent social si legatura cu întregul sistem de servicii existent la nivelul comunitatii.

Centrul maternal asigura pentru beneficiarii sai: primire si gazduire, asistenta de specialitate pentru crearea unor relatii parentale normale, promovarea sau reabilitarea relatiilor create si pregatirea reintegrarii sociale complete.

Metodele de lucru utilizate de echipa multidisciplinara cuprind: evaluarea complexa a relatiilor copil-mama, îngrijire, consiliere, educatie, alte metode adecvate pentru reintegrarea sociala a cuplului copil-mama.

Durata medie de protectie în centrul maternal este de 6 luni.

Structura organizatorica si tipul de servicii acordate în centrul maternal este noua în România. Notiunea de centru maternal este introdusa de HG nr. 117 din 1999 pentru aprobarea normelor metodologice si a masurilor tranzitorii de aplicare a prevederilor OUG nr. 26 din 1997.

Centrele maternale, ca serviciu de prevenire a situatiilor ce pun în pericol securitatea si dezvoltarea copilului, sunt înfiintate de serviciile publice pentru protectia copilului sau de organismele private autorizate sa desfasoare activitati de protectie a copilului. La începutul anului 2000, functionau sau erau într-o faza înaintata de realizare un numar de 26 de centre maternale. Raportat la numarul de posibili beneficiari, desigur este necesara o crestere a numarului de centre maternale. Trebuie avuta în vedere nevoia de pregatire a personalului ce urmeaza a acorda serviciile specifice centrelor maternale în acelasi ritm cu înfiintarea lor. O posibila solutie ar fi ca guvernul sa initieze în acest domeniu un program de interes national pentru sprijinirea pe baza contractuala a autoritatilor publice locale pentru finantarea centrelor maternale. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: copil în dificultate; abandonul copilului

Cerere de forta de munca

C.f.m. apartine detinatorilor de capital (agentilor economici) si are o determinare economica. C.f.m. este cea care imprima dinamica pietei muncii. La nivelul detinatorului de capital, ea este limitata superior de nivelul minim acceptat al productivitatii marginale a muncii. Alaturi de aceasta, previziunile privind cererea globala, anticiparile conjuncturale, obiectivele imediate sau pe termen lung ale angajatorului pot interveni în determinarea nivelului c.f.m.

Nivelul si structura c.f.m rezida asadar în procesul productiei. Acesta, la rândul lui, este determinat de cererea efectiva de bunuri si servicii, de progresul tehnic, de nivelul de investitii si cel al productivitatii muncii. Într-o perioada de regres economic, nivelul vân-

zarilor produselor si serviciilor scade, de asemenea nivelului productiei si investitiilor, si, drept urmare, c.f.m. se diminueaza si ea. Într-o perioada de avânt economic, cresterea nivelului investitiilor, aparitia unor noi piete de desfacere a produselor sau a unor noi produse, ca si modernizarea tehnologiilor de fabricatie antreneaza cresterea productiei si deci si a nivelului c.f.m.

Progresul tehnic, caracterizat printr-o dinamica exponentiala de-a lungul ultimului secol, a actionat atât asupra nivelului, cât si asupra structurii cererii de forta de munca. Automatizarea proceselor de fabricatie si cresterea productivitatii muncii au avut ca efect înlocuirea efortului uman, ceea ce a însemnat scaderea cererii. Pe de alta parte, tocmai implementarea noilor tehnologii a impus conditii privind calificarea fortei de munca, astfel ca munca bruta pierde tot mai mult teren în favoarea celei înalt calificate si specializate. Mai mult, aceste calificari sunt într-un proces de diversificare rapida. Apar produse noi, ramuri noi ale economiei si, o data cu ele, noi calificari profesionale, la care oferta de munca este chemata sa se adapteze. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: oferta de forta de munca; piata muncii

Cetatenie (*citizenship*)

Conceptul de "cetatenie", în sens larg, se refera la drepturile (sociale, politice, "civile") si la îndatoririle ce decurg din statutul de membru al unei comunitati, vizând o anumita egalitate a drepturilor, a oportunitatilor de participare la viata sociala pentru beneficiarii statutului formal de "cetateni", de membri ai comunitatii în sensul cel mai larg, ai comunitatii nationale. Conceptul, de importanta "strategica" pentru stiintele sociale în secolul al XX-lea, a fost adesea utilizat cu sens restrictiv, de "cetatenie sociala" (*social citizenship*), cu referire la drepturile sociale pe care le au membrii unei tari în virtutea statutului lor de cetateni, drepturi constând într-o anumita egalitate a oportunitatilor referitoare la munca, educatie, sanatate si calitate a vietii (Roche, 1992). Asa cum voi arata ulterior, procesele de regionalizare (de "europenizare" în special) si de globalizare constituie o provocare pentru conceptul de cetatenie, ale carui acceptiuni initiale sunt repuse în discutie, drepturile "rezidentilor" si drepturile omului fiind preferate uneori drepturilor cetatenesti ca baza a unor dezbateri sau chiar actiuni nationale sau internationale.

Istoria conceptului începe în 1950 cu renumitul sociolog britanic T.H. Marshall. Putine sunt conceptele care au avut un impact asa de mare asupra domeniilor în care au fost dezvoltate precum lucrarea lui T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (publicata în 1950), si conceptul pe care l-a consacrat, cel de cetatenie (*citizenship*). T.H. Marshall a fost profesor de sociologie la Cambridge, unde a fost invitat sa tina o serie de cursuri în anul 1949, serie din care s-a nascut lucrarea *Citizenship and Social Class,* publicata un an mai târziu. Pe lânga rolul crucial pe care l-a avut în punerea bazelor învatamântului de sociologie la Cambridge, T.H. Marshal, a fost director al Departamentului de Stiinte Sociale al UNESCO (1956-1960) si presedintele Asociatiei Internationale de Sociologie (1959-1962).

Practic, exceptând libertarienii cu pozitii extreme, nici unii dintre adeptii principalelor orientari ideologice (cu influente asupra politicilor sociale si economice) care au lansat lucrari de referinta în ultimii 50 de ani nu au respins conceptul de cetatenie.

T.H. Marshall porneste în analiza sa de la ideile reputatului economist Alfred Marshall care, în ultima parte a secolului al XIX-lea, a analizat problemele clasei muncitorilor (engl., *working class*). Acesta considera în 1885 ca, fara a fi egali, oamenii vor ajunge în cele din urma, prin progresul stiintei care va reduce substantial cantitatea de munca fizica, manuala, prestata de muncitorii manuali, sa fie toti niste *gentlemen* si abia atunci clasele muncitoare vor fi desfiintate. Nivelul de dezvoltare în care resursele economice necesare pentru a-i transforma pe muncitorii manuali în "domni" educati, civilizati, sa fie suficiente putea fi atins, conform calculelor lui Alfred Marshall. Partea de abordare sociologica pe care T.H. Marshall o identifica la predecesorul sau tine de observatia acestuia privind identificarea membrilor clasei muncitorilor "mai degraba cu efectele pe care apartenenta la aceasta le produce asupra lor decât cu efectele produse de ei asupra propriei munci" (A. Marshall, apud T.H. Marshall, 1950, p. 5-6).

Propunând înlocuirea termenului de *gentleman* cu cel de "civilizat" (*civilised*) cu argumente legate de importanta majora a stilului de viata în încarcatura pe care Alfred Marshall a pus-o în atributul "gentlemen", T.H. Marshall reformuleaza ideile acestuia, aratând ca:

"Exista un fel de egalitate umana primara asociata cu conceptul de apartenenta deplina (*full membership*) la o comunitate - sau, cum as spune eu, de cetatenie - care nu este incompatibila cu inegalitatile care diferentiaza diferitele niveluri economice din societate. Cu alte cuvinte, inegalitatea sistemului claselor sociale poate fi acceptata daca egalitatea statutului de cetatean se dovedeste a fi recunoscuta" (T.H. Marshall, 1950, p. 6).

Pentru Marshall, cetatenia trebuie divizata în trei componente, usor identificabile:

– **civila**, care consta în drepturile necesare pentru asigurarea libertatii individuale: libertatea persoanei, libertatea de exprimare, de gândire, de a detine proprietate individuala, de a încheia contracte si dreptul la judecata (justitie) - care le influenteaza pe toate celelalte, apararea drepturilor civile fiind reprezentativa pentru componenta civila a cetateniei, iar curtile de justitie - institutia corespunzatoare;
– **politica**, constând în libertatea de a participa ca elector sau ca ales (reprezentant) la exercitarea puterii politice prin intermediul parlamentului sau consiliilor administratiei locale;
– **sociala**, "întreaga gama de drepturi, de la dreptul la o minima bunastare economica si securitate [sociala] la dreptul de a beneficia în mod egal de patrimoniul social si de a trai o viata de fiinta civilizata conform standardelor predominante dintr-o societate. Institutiile cel mai puternic legate de aceasta sunt sistemul de educatie si serviciile sociale" (T.H. Marshall, 1950, p. 8).

Folosind si argumente din lucrarea istoricului F. Maitland, Marshall arata ca în trecut toate aceste trei componente

ale cetateniei erau amestecate pentru ca o singura institutie se ocupa de toate. Componenta sociala era doar uneori (si foarte slab) prezenta, iar baza ei era locala, nu nationala, asa cum este ideea de cetatenie.

Oricum, Marshall considera ca, o data cu evolutia societatii, cele trei componente ale cetateniei s-au desprins pentru totdeauna una de alta, cu aproximatie acest lucru întâmplându-se pentru drepturile civile în secolul al XVIII-lea, pentru cele politice în secolul al XIX-lea, iar pentru cele sociale în secolul al XX-lea.

De o semnificatie aparte în analiza procesului de cristalizare a celor trei componente si a inevitabilelor hopuri sau suprapuneri mi se pare observatia lui Marshall privind dreptul la munca, conditie esentiala pentru drepturile civile. (A nu se confunda cu dreptul la "a avea un loc" de munca, enuntat de comunisti). La Marshall, dreptul de a munci se refera la dreptul cuiva de a nu fi împiedicat sa aiba ocupatia pe care o doreste, în locul pe care îl doreste, daca are calificarea necesara. Nu presupune obligatia cuiva de a-i crea acel loc de munca. El aminteste ca în perioada elisabetana, în Marea Britanie, existau privilegii care tineau de statut si de obiceiuri, unele tipuri de slujbe fiind prin lege privilegiul unor categorii anume, asa cum era cazul manufacturierilor. De asemenea, regulile locale rezervau slujbele doar pentru cetatenii localitatii, iar "ucenicia era folosita mai degraba ca un instrument de **excluziune** decât de recrutare" (T.H. Marshall, 1950, p 11). Aceasta fraza este semnificativa nu numai pentru a întelege schimbarile pe care constituirea institutiei cetateniei cu toate drepturile si institutiile aferente le-a adus în societate, ci si pentru a întari argumentele privind legatura dintre conceptele de cetatenie si *excluziune sociala*, concepte cu semnificatii si structuri foarte asemanatoare, desi cu functii explicative diferite. Marshall se dovedeste, de fapt, precursorul, inspiratorul conceptului de excluziune, prin cel pe care l-a lansat si definit: cetatenia.

Revenind la cele trei componente ale cetateniei, desi fiecare s-a constituit în câte un secol, consacrarea deplina a venit pentru fiecare ceva mai târziu, dupa drepturi dobândite si apoi (unele) pierdute, dupa procese complexe si nu întotdeauna lineare. Oricum, constituite în secolul al XVIII-lea, drepturile civile au fost definitiv consfintite în Marea Britanie la începutul secolului al XIX-lea, o data cu Legea reformei din 1832, iar drepturile politice acumulate în secolul al XVIII-lea au fost generalizate de-abia în 1918, o data cu generalizarea dreptului de vot în aproape toate statele europene, ceea ce a însemnat de fapt generalizarea cetateniei, potrivit lui Marshall. El accentueaza faptul ca *multe drepturi anterioare asigurate pentru cei foarte saraci, pentru handicapati, copii abandonati si chiar pentru femei erau de fapt acordate pentru ca acestia nu erau* [considerati] *cetateni*, pentru a-i diferentia de ceilalti prin aceste ajutoare purtatoare de stigma, si nu generatoare de statut egal, de cetateni.

O dezvoltare oarecum devianta de la conceptul de cetatenie, componenta sa politica, a reprezentat-o crearea *sindicatelor* ca reprezentante ale muncitorilor în negocierea colectiva. Fara sa nege legitimitatea dreptului la nego-

ciere colectiva ca drept cetatenesc, Marshall subliniaza ca sindicatele au creat "cetatenia industriala" ca un fel de "cetatenie paralela". Prin *negocierea colectiva,* un important proces a fost transferat din sfera drepturilor politice în sfera drepturilor sociale. Sindicatele au constituit însa un sistem de reprezentare paralel cu cel politic, ele reprezentând însa nu toti cetatenii, ci doar pe cei înscrisi, iar liderii lor fiind nu doar niste reprezentanti ai grupului în negocierea colectiva, ci niste persoane care au facut o ocupatie permanenta din functia lor (initial doar de reprezentare), fiind platiti pentru aceasta. Trecând în revista istoria reprezentarii parlamentare, Marshall arata ca initial membrii parlamentelor reprezentau comunitatile sau familiile si abia în final au ajuns sa reprezinte indivizii egali, cetatenii din societate. Pentru drepturile civile, din acest punct de vedere miscarea a fost inversa fata de cea din drepturile politice, reprezentarea mutându-se dinspre indivizi spre grupuri, prin intermediul negocierii colective si al sindicatelor (T.H. Marshall, 1950).

Trecerea de la componentele civila si politica ale cetateniei în secolul al XX-lea la cea sociala a fost inevitabila pentru ca drepturi precum cel de exprimare sau cel de garantare a proprietatii nu mai înseamna nimic daca individul, nefiind educat, nu are ce sa exprime sau, neavând o proprietate minimala, nu are ce sa-i fie garantat sau, nefiind instruit, nu stie sa-si foloseasca votul, desi are dreptul sa voteze (Marshall, 1950).

Câteva elemente s-au dovedit esentiale pentru componenta sociala a statutului de cetatean:

- **Scoala** are o semnificatie aparte pentru componenta sociala a cetateniei la Marshall; desi un drept cetatenesc, dreptul la educatie este acordat copiilor care nu sunt înca cetateni tocmai pentru ca educatia formeaza viitorul adult, viitorul cetatean. În plus, dreptul cetatenesc este combinat cu datoria publica de a-l exercita pentru ca parintii si copiii pot sa nu valorizeze suficient importanta sociala a educatiei (Marshall, 1950).
- **Serviciile de sanatate si de locuire** minime au devenit si ele esentiale ca raspuns la nevoile de baza ale fiecarui cetatean, iar statul s-a implicat în furnizarea lor.
- **Venitul minim garantat** a constituit, de asemenea, un punct esential pentru acoperirea nevoilor de baza ale indivizilor. Statul a trebuit sa garanteze oferirea unui minim nu numai de servicii (educatie, sanatate, servicii privind locuinta), ci si un minim de venituri în bani care sa asigure procurarea bunurilor esentiale. Acest lucru s-a realizat prin pensii, ajutoare pentru familiile sarace si ajutor de somaj, practic beneficiile în bani care tin de asigurari si asistenta sociala. Desi Marshall nu foloseste conceptul de "retea de siguranta" (securitate sociala), prin elementele esentiale identificate el descrie tocmai o astfel de retea pe care statul a constituit-o dupa cel de-al doilea razboi mondial ca sistem institutional de asigurare a componentei sociale din drepturile cetatenesti.

Marshall arata ca **extrem de importanta a fost schimbarea accentului de la îndatoriri spre drepturi** si tre-

cerea de la servicii procurate, cumparate (engl., *purchased*) la servicii furnizate (engl., *provided*) indivizilor ca o norma a bunastarii sociale (Marshall, 1950).

Cu toate acestea, distinctia dintre egalitatea de a beneficia de drepturile sociale si inegalitatea beneficiilor (calitativ) este clar subliniata de Marshall, care accentueaza ca *cetatenia a devenit "un arhitect al inegalitatii sociale*" (Marshall, 1950, p. 36). Astfel, cineva poate solicita, de exemplu, în virtutea drepturilor de cetatean, "acoperis deasupra capului", si nu locuinta confortabila.

Sindicatele (a caror aparitie este considerata o anomalie de Marshall) constituie, potrivit acestuia, o amenintare la adresa modalitatilor de constituire a drepturilor cetatenesti daca nu accepta în cadrul negocierii colective notiunea de status în descrierea salariului "corect" (*fair wage*) si clasificarea membrilor lor în categorii. Medicul, de exemplu, ar urma sa poata pretinde un salariu mai mare ca urmare a statusului superior al ocupatiei sale, pe care sindicatele ar trebui sa-l accepte. Dar "conceptul de echitate [în stabilirea salariilor, n.n.] este social - spune Marshall - si nu economic [asa cum considera unii sindicalisti, n.n.] (Marshall, 1950, p. 42). Cu toate acestea, când este vorba de economie, Marshall subliniaza ca, de fapt, *cresterea nivelului de civilizatie a muncitorilor nu trebuie sa se opuna pietei libere,* pentru ca în acest caz nu ar mai fi vorba de democratie, ci de socialism.

În plus, pe fondul drepturilor de cetatean privind protectia sociala, nu trebuie ignorate îndatoririle care le corespund acestora. Marshall vorbeste de "o balanta între drepturi si îndatoriri". El arata ca **prima îndatorire** care chiar conditioneaza obtinerea drepturilor sociale **este plata taxelor si a contributiilor de asigurari, care sunt obligatorii**. De asemenea, **satisfacerea serviciului militar** este obligatorie. La fel, **frecventarea învatamântului obligatoriu**. Celelalte îndatoriri "sunt vagi si includ în general obligatia de a duce o viata de bun cetatean, facându-ti datoria cât se poate astfel încât sa promovezi bunastarea comunitatii" (Marshall, 1950, p. 45-46). De importanta cruciala este **îndatorirea de a munci**, considera Marshall. Daca într-o societate bazata pe contract îndatorirea de a munci nu putea fi invocata, prin ideea de cetatenie, prin acceptarea statutului de cetatean, cineva dobândeste deopotriva dreptul la protectie, dar si obligatiile aferente, munca fiind una dintre ele.

Desi se refera la Marea Britanie, analiza lui Marshall privind cetatenia este în buna parte valabila si pentru celelalte tari din Europa si în buna masura pentru SUA, Australia si Canada. Adesea foarte putin decalate în timp, uneori adoptate dupa mai multe decenii, masurile de introducere a cetateniei ca baza a drepturilor indivizilor si succesiunea celor trei componente ale cetateniei au fost în mare parte asemanatoare.

Cetatenia în pragul mileniului III, la 50 de ani dupa Marshall: de la cetatenia nationala la cetatenia globala

La 50 de ani dupa publicare, lucrarea lui T.H. Marshall despre cetatenie este înca valabila. Desigur, ea a fost scrisa

si publicata într-o perioada oarecum speciala, imediat dupa cel de-al doilea razboi mondial, într-o Anglie victorioasa, deschisa la reforme sociale ca nicicând altadata si marcata de ideile economice ale lui Keynes si cele (compatibile cu primele) de protectie sociala ale lordului Beveridge. Daca tinem însa seama de contextul mondial actual, observam ca în sine, ca structura, conceptul de cetatenie este înca valabil. Noile evolutii ale economiei, politicii si sistemelor militare mondiale, cunoscute în genere sub denumirea de *globalizare,* exercita o anumita presiune asupra conceptului de cetatenie si acestea (ca si cele ale altor abordari teoretice din ultimii 50 de ani) trebuie luate în consideratie atunci când vorbim de cetatenie la prezent. Dar aceste influente presupun doar *o extindere a conceptului de cetatenie, si nu renuntarea la el*.

De fapt, si dinspre globalizare, si dinspre alte abordari, *se chestioneaza* unul si acelasi lucru: *limitarea conceptului de cetatenie la granitele unui stat*. Una dintre contributiile importante la îmbogatirea conceptului a avut-o Brubaker (1992), care a facut **distinctia între "cetatenia formala" si cea "substantiala"**, concreta (*substantive citizenship*). El a aratat ca exista situatii în care cineva este cetatean al unui stat în mod formal, dar este exclus de la unele drepturi civile, politice sau sociale, tot asa cum poate sa nu fie cetatean (sa fie rezident sau azilant) si sa se bucure de unele dintre drepturile concrete care tin de cetatenie (în special drepturi sociale). Ceea ce Brubaker a subliniat în lucrarea lui tine de diferentele dintre cetatenie ca rezultat al drepturilor legate de componenta ei nationala (importanta în sistemul electoral, de exemplu) si cetatenia substantiala în sensul de prezenta substantiala pe teritoriul unui stat, în interiorul unui subsistem (cel economic, cu derivatele lui care tin de drepturi sociale) care caracterizeaza *imigrantii* într-un stat, unii dintre ei *rezidenti* pentru perioade foarte lungi de timp. Desi atitudinea fata de imigranti este diferita de la o tara la alta, este evident ca ea a influentat în general conceptul de cetatenie în ultimele decenii si trebuie considerata ca parte din noua realitate pe care cetatenia trebuie sa o descrie (Brubaker, 1992; Bottomore, 1992).

În unele tari occidentale, valurile succesive de imigranti, unii dintre ei integrati în piata muncii pentru perioade lungi de timp, dar care nu si-au schimbat cetatenia initiala, au condus la aparitia situatiei "**cetateniei duale**", care este tot mai frecventa în ultimii ani si care ridica, de asemenea, o multime de alte probleme (Bottomore, 1992).

Procesele de **regionalizare si globalizare** au o importanta în crestere pentru conceptul de cetatenie. Deja avansate în anumite zone precum Europa, astfel de evolutii au facut ca apararea nationala, interesele economice nationale si chiar limba (în cazul limbii engleze, în primul rând), care pâna de curând erau apanajul statului national (si, evident, al imperiilor în unele cazuri), sa îsi piarda granitele nationale. În Europa, notiunea de cetatenie a unui stat se completeaza cu cea de cetatenie a Uniunii Europene, care este esentiala pentru circulatia persoanelor, muncii si capitalului.

Functioneaza tribunale regionale (la Strasburg) sau mondiale (la Haga) "pentru drepturile omului", si nu pentru

drepturile cetatenesti, suntem martorii unor razboaie declansate, de asemenea, pentru apararea "drepturilor omului" ceea ce presupune *denationalizarea prin internationalizare a cetateniei*.

Toate acestea contribuie la imperativul redefinirii cetateniei, unii vorbind de fapt, din ce în ce mai des, despre *drepturile omului* ca despre un concept care sa înlocuiasa pe cel de *drepturi cetatenesti*. Cu toate acestea, în practica, aceasta substituire nu este (sau, oricum, nu este înca) posibila. Diferentele dintre nivelurile de dezvoltare ale diverselor tari si regiuni ale lumii fac imposibila pentru moment renuntarea completa la granite.

Cetatenia formala nu mai este baza acordarii prea multor drepturi (au ramas asociate ei, în primul rând, cele politice) si trebuie considerata împreuna cu rezidenta (determinanta cel mai adesea pentru dreptul de a lucra, care genereaza drepturi civile si sociale) si drepturile generale ale omului (care, de asemenea, în cazul imigrantilor, refugiatilor, asigura anumite drepturi civile si sociale) (Bottomore, 1992).

Cu toate acestea, **extins** prin accentuarea semnificatiilor *apartenentei [ca membru] la* noile entitati regionale (în fapt, o cetatenie regionala) si drepturilor omului (probabil baza teoretica a unei viitoare cetatenii mondiale), **conceptul de cetatenie ramâne valabil** în structura lui de baza si în consecintele detinerii statutului de cetatean (nu neaparat al unui stat national).

Bottomore considera ca "ar trebui sa examinam drepturile civile, sociale si politice mai degraba sub forma unei conceptii generale a drepturilor omului decât a celei de cetatenie" (1992, p. 90-91). Dar **Bottomore** care, ironia soartei, scria aceste rânduri într-o carte care republica si lucrarea lui T.H. Marshall despre cetatenie, **ignora substanta, structura reala a conceptului care se refera la setul de drepturi generate de un anumit statut (de "gentleman", de persoana civilizata, de cetatean)**. Faptul ca în perioada lui Marshall acest statut era (si mai este si azi) puternic asociat cu cel de cetatean formal al unui stat nu este esential pentru concept. De fapt, radacina cuvântului cetatean sta în statutul de membru al cetatii, care nu se va schimba niciodata fundamental, în ciuda proceselor de globalizare. În fond, **diminuarea rolului statului este însotita nu doar de cresterea rolului organismelor transnationale, ci si de întarirea rolului comunitatilor care întareste statutul conceptului de cetatenie în componenta sa locala, comunitara. ◢Marian Preda◣**

Vezi si: noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii

Bibliografie selectiva: **Marshall (1950); Bottomore (1992); Roche (1992)**

Cheltuieli publice

C.p. reprezinta ansamblul cheltuielilor efectuate de institutiile publice (guvern, colectivitati locale, alte institutii publice) în interes general si exprima relatiile economico-sociale în forma baneasca stabilite între colectivitatea privita în ansamblu (la nivel national), pe de o parte, si persoane fizice si juridice, pe de alta parte, cu ocazia repartizarii si utilizarii resurselor financiare ale statului, în scopul îndeplinirii functiilor acestuia. C.p. se refera la totalitatea cheltuielilor efectuate în sectorul public prin intermediul institutiilor publice

(aparat de stat, institutii social-culturale, armata, întreprinderi autonome, administratii locale etc.) care se acopera fie de la bugetul statului (pe plan central sau local), fie din bugetele proprii ale unitatilor administrative si teritoriale descentralizate, pe seama veniturilor obtinute, fie din alte surse (e.g., fonduri sociale, fonduri extrabugetare).

Astfel, trebuie facuta distinctia între c.p. si *cheltuieli bugetare*, acestea din urma vizând numai acele cheltuieli care se acopera din bugetul public national. C.p. includ, în afara cheltuielilor bugetare (acoperite din resurse financiare publice), si cheltuieli extrabugetare (acoperite din resurse financiare constituite în afara bugetului), precum si cheltuielile acoperite din fonduri cu destinatie speciala (ex., fondul de solidaritate sociala).

Dimensionarea c.p. totale si repartizarea acestora pe destinatii si beneficiari rezulta direct din necesitatea acoperirii nevoilor publice, prezentându-se, din acest punct de vedere, mai întâi ca o chestiune politica de maxima importanta si apoi ca o chestiune economica, de colectare a resurselor banesti necesare pentru acoperirea lor.

Se disting mai multe categorii de cheltuieli publice:

– *producerea de bunuri si servicii* colective sau necolective, de catre întreprinderi publice si administratiile sectorului necomercial;
– *subventii si diferite facilitati* efectuate de autoritatile publice pentru diferite sectoare de activitate (industrie, agricultura);
– *transferuri sociale*, cu efecte redistributive asupra bunastarii populatiei;
– *serviciul datoriei publice*.

În România, începând cu anul 1991, clasificarea c.p. se aliniaza la criteriile utilizate în cadrul ONU, folosindu-se doua tipuri de clasificari: cea economica si cea functionala.

Clasificarea functionala ONU a cheltuielilor publice cuprinde cheltuielile pentru servicii publice generale, aparare, educatie, sanatate, asigurari sociale si actiuni sociale, locuinte si servicii comunale, servicii economice, alte scopuri.

Clasificarea economica ONU a cheltuielilor publice cuprinde cheltuieli care reprezinta consum final, dobânzi aferente datoriei publice, subventii de exploatare si alte transferuri curente, formarea bruta de capital (investitii brute si cresterea stocurilor materiale), achizitii de terenuri si active necorporale, transferuri de capital.

Cheltuielile publice sociale *s*e refera la cheltuielile efectuate pentru protectia sociala a populatiei si includ cheltuieli în domeniul sanatatii, educatiei, asistentei sociale si asigurarilor sociale. În România, aceste cheltuieli se regasesc în cadrul categoriei functionale *cheltuielile publice pentru actiuni social-culturale,* ce includ servicii gratuite sau subventionate oferite populatiei si transferuri sociale monetare, categoriale sau bazate pe testarea mijloacelor de trai, contributorii sau noncontributorii. Efortul statului în domeniul protectiei sociale se masoara prin intermediul cheltuielilor publice sociale, ca procent din PIB. Nivelul acestui efort, deci nivelul efectiv al protectiei sociale, este dat de dimensiunea absoluta a acestor cheltuieli.

Cheltuieli publice sociale ca procent din PIB

	Asigurari sociale	Somaj	Sanatate	Beneficii familiale	Asistenta sociala	Locuire	Subtotal	Total[2]
	1	2	3	4	5	6	1+2+3+4+5+6	
Bulgaria (1996)	7,33	0,3	0,41	0,78	0,17		8,99	
Republica Ceha (1996)	8,18	0,19	1,46	1,41	0,59		11,83	12,7
Ungaria (1996)	9,35	0,91	6,27	2,02	1,82	0,04	20,41	20,9
Polonia (1992)	16,64	1,99	3,2	0,2			22,03	
România (1996)	6,78	0,66	3,05	0,59	0,94		12,02	12,45
Slovacia (1996)	8,74	1,3	7,29	2,65	0,3	0,0002	20,2802	20,92
Belarus (1996)	8,8	0,06	1,96	0,8	0,002	0,03	11,652	11,75
Estonia (1996)	7,63	0,14	6,02	1,58		0,53	15,9	16,21
Letonia (1994)[1]	11,88	0,56	0,82	2,13	1,52		16,91	17,19
Lituania (1996)	7,49	0,26	4,62	0,73	0,36	0,16	13,62	14,66
Austria (1996)	15,8	1,18	3,95	2,24	1,04	0,09	24,3	26,31
Germania (1996)	13,47	2,55	8,43	2,58	1,38	0,17	28,58	29,69
Olanda (1993)	12,26	2,62	8,66	1,51	0,7		25,75	31,7
Grecia (1995)	11,9	0,91	5,7	1,3	0,14	0,46	20,41	21,4
Portugalia (1996)	6,81	0,87	0,7	0,8	0,08	0,002	9,262	10,96
Spania (1996)	11	4,38	6,24	0,27	0,12	0,09	22,1	22,9
Islanda (1996)	3,15	0,61	2,84	0,15	0,04		6,79	6,93
Irlanda (1996)	5,42	3,07	5,66	1,68	0,43	0,74	17	17,81
Marea Britanie (1993/94)	6,6	0,25	5,6	1,21	5,14		18,8	21,6
Danemarca (1996)	15,77	4,81	5,83	3,99	1,31	0,77	32,48	33,01
Suedia (1996)	17,64	3,56	7,62	3,65	1,09	1,1	34,66	34,66

[1] *În cheltuielile de sanatate nu intra decât beneficiile monetare de maternitate si boala.*
[2] *Include orice alte cheltuieli si transferuri suplimentare si costurile administrative.*
Sursa*: ILO.*

În toate economiile occidentale s-a înregistrat, o lunga perioada, cresterea volumului cheltuielilor publice, tradusa prin cresterea interventiei statului atât ca furnizor (producator), cât si ca redistribuitor. Indicatorul care exprima aceasta tendinta este cheltuiala publica în procente din *PIB,* rata ce depaseste 30% în majoritatea tarilor vest-europene. Aceasta evolutie a cheltuielilor publice, pe de o parte, si a recesiunilor economice, pe de alta parte, a condus la aparitia unor întrebari asupra eficacitatii acestui tip de cheltuieli în raport cu o rata a presiunii fiscale tolerabila. ◢**Mihaela Teodorescu**◣

Vezi si: buget; politica bugetara; politica fiscala

Ciclu de viata

C.v. (engl., *life cycle of the family*, fr., *cycle de la vie familiale*) desemneaza secventele evenimentelor demografice semnificative pentru familie: casatoria, nasterea primului copil, nasterea ulti-

mului copil, "cuibul parasit", dizolvarea familiei.

Diverse expresii, în general interschimbabile, dar având fiecare o conotatie proprie, semnifica derularea existentei: vârstele vietii, ciclul de viata, cursul vietii, parcursul vietii si fazele vietii. Cercetarile în domeniu releva doua perspective în general amestecate: *perspectiva structurarii sociale* a duratei vietii în etape socialmente determinate si istoric datate si *perspectiva dezvoltarii*, care se raporteaza la dinamica existentei individuale, la dezvoltarea sa permanenta, de la nastere pâna la moarte, potrivit unor secvente a caror coerenta defineste identitatea sa individuala si sociala.

Ciclul de viata este un concept deosebit de important în analiza si elaborarea politicilor sociale. Diferitele "etape" ale vietii unui individ/unei familii determina incongruente în evolutia bunastarii individuale, prin riscurile, dar si prin nevoile speciale asociate acestora. O larga paleta de politici sociale se adreseaza în mod explicit acestora. Sistemele de asigurari sociale preiau riscurile de tipul îmbolnavirii, accidentelor, pierderii capacitatii de munca, somajului, în timp ce alte tipuri de programe sociale se adreseaza nevoilor specifice anumitor "etape" ale vietii: politicile de locuire, adresate în mod special familiilor tinere, politicile de suport pentru copii si familii cu copiii, politicile adresate vârstnicilor. ◢**Ana Rodica Staiculescu**◣

Vezi si: asigurari sociale; solidaritate sociala; vârstele vietii

Coeficientul de concentratie

Vezi inegalitate

Coeficientul Gini

Vezi inegalitate

Consiliere

Termenul de consiliere este adesea confundat si, ca atare, impropriu folosit interschimbabil cu termenul de psihoterapie. În contextul teoriilor psihosociale, termenul de consiliere se refera la *suportul imediat acordat indivizilor într-o situatie de criza sau într-un moment de schimbare care necesita o adaptare a individului la conditii de viata cu care nu este familiarizat.* În ultimii 20 ani, metodele de consiliere s-au extins pentru a raspunde unor categorii mai largi de populatie, motiv pentru care societatile postmoderne pot beneficia de consiliere individuala, consiliere a familiei, consiliere acordata grupurilor sau comunitatilor/organizatiilor, în vederea adaptarii la schimbare, în mod special.

Înainte de a defini termenul ca atare, din diferite perspective teoretice care au determinat dezvoltarea diverselor modele de consiliere existente la ora actuala, este necesar sa facem diferenta între consiliere si psihoterapie, evitând astfel alimentarea unor rivalitati si asa existente si asigurând spatiul necesar ambelor tipuri de interventie, în zona de competenta specifica fiecareia.

(1) În primul rând, o prima diferenta neta între consiliere si psihoterapie o constituie *obiectivul primar al interventiei*. În cazul consilierii,

obiectivul primar este acordarea suportului solicitat de individ, familie, grup, organizatie, în vederea adaptarii la o situatie noua sau neasteptata. În cazul psihoterapiei, obiectivul primar îl constituie rezolvarea unor probleme diagnosticate ca atare de specialistul psihoterapeut, în urma interactiunii cu clientul (individ, familie, grup).

(2) În al doilea rând, *modalitatea accesarii serviciului* este, de asemenea, definitorie. În cazul consilierii, clientul acceseaza serviciile de consiliere în mod independent si voluntar, solicitând sprijin în vederea depasirii unor situatii limita si a adaptarii la un context anumit de viata. Accesarea serviciilor de psihoterapie poate fi voluntara, dar si involuntara, în contextul deferirii clientului de catre specialisti, în baza unui diagnostic sau a impunerii urmarii unui tratament psihoterapeutic, ca urmare a unor comportamente care vin în contrast cu normele sociale general acceptate.

(3) În al treilea rând, consilierea se deosebeste de psihoterapie si prin *focalizarea interventiei.* Astfel, în cazul consilierii, interventia poate fi centrata pe prevenirea dezvoltarii unor comportamente problematice sau a unor probleme de natura psihoemotionala, nefiind în mod necesar legata de existenta unei situatii problematice *per se* (cazul consilierii premaritale sau al consilierii gravidei). Psihoterapia este centrata în principal pe interventia determinata de existenta unor situatii problematice, de cele mai multe ori definite în cadrul unor categorii notionale (clase de diagnostic).

(4) În al patrulea rând, *nivelul de specializare* necesitat pentru oferirea unor servicii de consiliere, respectiv de psihoterapie introduce o diferenta neta. Serviciile de consiliere sunt oferite de o varietate larga de specialisti din domeniul socio-uman: pedagogi (consiliere profesionala si ocupationala), psihologi (consiliere psihologica); asistenti sociali (consiliere psihosociala); medici (consiliere în probleme medicale, dincolo de tratamentul în sine); cler (consiliere pastorala); personal din serviciile de sanatate (consiliere pentru sanatate); avocati (consiliere juridica); manageri/consultanti (consiliere în afaceri) si altii. În ceea ce priveste psihoterapia, acest serviciu este limitat la o clasa de specialisti pregatiti strict pentru acest domeniu, adesea practicând un anumit tip de psihoterapie, care îi defineste ca atare. Psihoterapeutii sunt astfel clasificati, în interiorul clasei profesionale, ca psihanalisti, comportamentalisti, somatoterapeuti, *gestalt* terapeuti si asa mai departe - promovând un nivel ridicat de specializare în interiorul profesiei de psihoterapeut.

(4) *Timpul alocat interventiei* este, de asemenea, diferit, consilierea petrecându-se într-un interval temporal bine delimitat, de regula cât mai scurt, în timp ce psihoterapia urmeaza cadre temporale diferite în functie de modelul psihoterapeutic folosit, permitând specialistului utilizarea unui spatiu temporal în functie de nevoile clientului, definite de teoria pe care o foloseste terapeutul în interventia sa (astfel, o interventie de tip psihanalitic poate dura ani de zile, nefiind bazata pe un plan strategic stabilit de la prima întâlnire).

(5) *Tipul de relatie stabilit între consilier/terapeut si client* introduce o alta diferenta neta între consiliere si terapie. Astfel, prin natura expertizei si înaltei specializari, terapeutul stabileste

patternul interventiei, conducând terapia în functie de diagnosticul si prognosticul prestabilit, în baza modelul terapeutic pentru care este specializat. Chiar si în modelul umanist care este prin definitie centrat pe client, interventia este dictata de terapeut, care ofera un oarecare spatiu de decizie clientului. În cazul consilierii, solicitarea serviciilor de catre client si natura interventiei care are în vedere sprijinirea acestuia în deciziile sale de schimbare determina o relatie participativa, în care puterea de decizie este data clientului, în baza expertizei absolute pe care o are în ceea ce priveste viata sa personala. Consilierul are un rol de facilitator al introspectiei si analizei pe care clientul o întreprinde, de suport emotional pentru situatiile de criza, capacitând totodata clientul si oferindu-i suportul necesar pentru adaptare si schimbare.

Un principiu esential în consiliere îl constituie respectarea dreptului clientului la autodeterminare, cu prezervarea subsecventa a autonomiei acestuia. Desi termenul de consilier este uneori confundat cu cel de sfatuitor, ceea ce caracterizeaza consilierea profesional realizata este abilitarea clientului de a gasi solutii viabile si eficiente pentru situatia în care se afla sau cu care urmeaza sa se confrunte. De aceea, consilierul nu ofera sfaturi, ci indica anumite alternative, stimulând clientul sa gaseasca si sa aleaga cele mai potrivite raspunsuri. Se întareste astfel sensul de raspundere personala si asumarea acestei raspunderi de catre fiecare individ, în situatia sa specifica.

O alta caracteristica a consilierii o constituie centrarea pe resursele personale pe care clientul le aduce cu sine si, totodata, folosirea resurselor existente în sistemele cu care clientul intra în contact.

Exista mai multe criterii de clasificare a consilierii psihosociale, pe care ne vom centra în continuare. Astfel, consilierea poate fi clasificata în functie de momentul la care este solicitata, astfel:

a. *consiliere în criza* - ca de exemplu, consilierea persoanelor diagnosticate ca fiind seropozitive;
b. *consiliere precriza* - consilierea oferita înaintea efectuarii testului HIV;
c. *consiliere postcriza* - consilierea oferita dupa stadiul acut al unei crize, în vederea adaptarii la o noua situatie de viata, de exemplu, adaptarea la conditia de seropozitivitate.

Consilierea precriza poate fi definita si ca o consiliere antefactum, având un rol preventiv major si functionând în diferite etape ale vietii, pentru cresterea si optimizarea conditiilor de viata, în functie de schimbarile prevazute sau intentionate. În aceasta categorie intra consilierea premaritala, consilierea gravidei, consilierea oferita de serviciile de planificare familiala etc. Toate aceste situatii predictibile si dezirabile fac obiectul exclusiv al serviciilor de consiliere, nefiind destinate interventiilor de tip psihoterapeutic, datorita normalitatii continutului.

Un alt criteriu de clasificare îl constituie grupul de populatie deservit. Astfel, serviciile de consiliere pot fi grupate dupa cum urmeaza:

a. *consilierea în scoala*, pentru copii si adolescenti. În România, cel mai adesea, acest tip de consiliere se rezuma la orientarea scolara si profesionala a copiilor si adolescentilor;

b. *consilierea adolescentilor* - tip de consiliere dezvoltat de organizatii nonguvernamentale care desfasoara programe pentru adolescenti;
c. *consilierea gravidei;*
d. *consiliere premaritala;*
e. *consiliere preadoptie;*
f. *consiliere pre si postdivort;*
g. *consiliere pentru persoanele cu diferite boli cronice sau terminale;*
h. *consiliere oferita unor grupuri etnice* (accentul cade pe consiliere educationala si servicii de mediere);
i. *consiliere pastorala*, oferita membrilor unor grupari religioase;
j. *consilierea familiei* (oferita familiilor care trec prin anumite crize sau anticipeaza anumite crize si încearca sa le previna);
k. *consilierea somerilor* - având mai mult o încarcatura ocupationala etc.

Un ultim criteriu de definire a consilierii în mod categorial este modelul teoretic folosit. Astfel, societatile postmoderne au dezvoltat un grup de abordari teoretice, sub denumirea de *brief therapy*, sau modele centrate pe gasirea unor solutii. Termenul de terapie, preluat din denumirea în limba engleza, nu corespunde si nu trebuie confundat cu termenul de psihoterapie, definit în paragrafele anterioare. Fiecare model prezentat întruneste caracteristicile specificate în dreptul consilierii si poate fi înteles ca atare.

Vom prezenta în mod succint câteva modele de consiliere folosite în mod curent, în contextul strategiilor centrate pe familie si copil, la începutul secolului al XXI-lea.

1. **Consilierea în criza** se bazeaza în principal pe teoria crizei (Hill, 1958), respectiv pe teoria interventiei în criza (Golan, 1978). Hill a dezvoltat un model teoretic al crizei, verificat în cazul crizelor familiale. Conform modelului sau, în orice situatie de criza exista un antecedent, A, care interactioneaza cu resursele disponibile (pentru individ, familie sau grup), B, si cu definitia C data de sistemul client (individ, familie, grup sau comunitate) evenimentului antecedent (A), determinând instalarea crizei (X). În contextul acestei teorii, factorii determinanti ai crizei rezida în sistemul client, valorile si normele socio-culturale specifice acestui sistem determinând intensitatea manifestarii crizei si potentialul de adaptare al sistemului. Antecedentul A sau evenimentul declansator poate fi (a) predictibil si asteptat sau (b) impredictibil si neasteptat. Putem astfel distinge doua categorii de crize: crizele de dezvoltare - nasterea unui copil, adolescenta, pubertatea, criza de la mijlocul vietii, menopauza/andropauza, pensionarea, moartea naturala - si crizele circumstantiale - nasterea unui copil cu dizabilitati, sarcina la adolescente, boli terminale, accidente, calamitati naturale, somajul, avortul spontan, divortul, moartea prematura etc.

Naomi Golan adauga perspectivei teoretice dezvoltate de Hill practicalitatea interventiei efective, dezvoltând principiile de baza ale consilierii în criza. Din perspectiva sa, teoria interventiei în criza poate fi rezumata prin urmatoarele puncte esentiale (Golan, 1987):

a. orice individ, familie, grup sau organizatie parcurge anumite crize în cursul vietii lor, declansate de evenimentele întâmplatoare care pot fi anticipate (crize de dezvoltare) sau neanticipate (crize circumstantiale);

b. pierderea determinata de evenimentele întâmplatoare plaseaza subiectii într-o stare de stres emotional acut, care nu reprezinta o experienta normala de viata, datorita perturbarii echilibrului emotional;
c. persoanele care traiesc o stare de dezechilibru emotional se straduiesc în mod instinctiv sa recâstige echilibrul pierdut;
d. eforturile de reechilibrare se desfasoara pe fondul unei stari de vulnerabilitate intense si temporale;
e. în aceasta stare de vulnerabilitate psihoemotionala, oamenii sunt mult mai dispusi sa solicite ajutor, datorita prabusirii mecanismelor de aparare;
f. raspunsul emotional poate fi caracterizat de parcurgerea unor stadii universal valabile ale starii de criza, traite la intensitati diferite în functie de natura crizei si resursele interne ale individului;
g. fiecare criza depasita cu succes determina formarea unor abilitati personale care vor fi folosite în depasirea unor crize ulterioare. Astfel, criza ofera un potential de crestere si dezvoltare, dar poate constitui totodata un element patologizant, în situatiile în care stadiile crizei nu sunt parcurse în timp si în conditii normale;
h. parcurgerea etapelor unei crize acute dureaza în mod normal între 6 si 8 saptamâni.

Consilierea în criza se adreseaza nivelului emotional al indivizilor afectati, deoarece impactul acut al crizei este resimtit la acest nivel. Orice situatie de criza parcurge urmatoarele etape:

a. **socul** - evenimentul antecedent (A) determina prabusirea progresiva a mecanismelor de aparare, provocând o stare acuta de soc;
b. **negarea** - prima încercare de depasire a starii de soc o constituie negarea evenimentului antecedent (A), reflectata si afectata de definirea data acestui eveniment în prima instanta, înaintea instalarii crizei;
c. **mania** - reprezinta descarcarea emotionala a tensiunilor acumulate. Intensitatea si modul de exprimare difera în functie de B - resursele interioare existente - si C - definirea data evenimentului antecedent;
d. **negocierea** - reprezinta momentul în care sunt analizate costurile provocate de criza si potentialele beneficii care ar putea rezulta. Din nou, încercarea de depasire a crizei prin negociere este acut determinata de resursele interioare si de definirea evenimentului declansator de catre cei afectati. Negocierea poate sfârsi prin resemnare, situatie în care schimbarea nu a fost acceptata, ci asumata.
e. **adaptarea** - reprezinta depasirea situatiei de criza în mod functional si acceptarea schimbarilor necesare. La acest moment, ciclul crizei a fost parcurs, individul dezvoltând abilitati noi, pe care le va folosi în situatii de criza ulterioare sau pentru adaptarea la alte schimbari în viitor. De asemenea, abilitatile astfel dobândite se adauga la resursele interioare la care va apela individul în viitor.

Consilierea în criza se desfasoara la doua niveluri (Rapoport, 1970):

a. **nivelul emotional** - la care clientul este sprijinit si încurajat sa ventileze emotiile acut resimtite si sa dobândeasca o oarecare întelegere emotionala (nu cognitiva!) a crizei. Sistemele de suport sunt identificate la

acest nivel, consilierea având ca principal obiectiv sprijinirea clientului si concertarea tuturor punctelor de sprijin existente în sistemele suport identificate;

b. **nivelul actional** - la care clientul este sprijinit în întelegerea eventualelor conexiuni între criza actuala si unele crize din trecut. Totodata, consilierul intervine suportiv, pentru întelegerea naturii si gradului în care criza afecteaza situatia imediata a clientului. Sunt identificate capacitatile de adaptare ale clientului, fiind totodata explorate noi posibilitati si dezvoltate noi abilitati de adaptare la noua situatie de viata.

2. **Modelul centrat pe sarcina** s-a dezvoltat folosind paradigma construita de Reid si Epstein (1972, 1978). Consilierea centrata pe sarcina este folosita intens în asistenta sociala, având în vedere principiul comun de lucru: interventia se centreaza pe problema prezentata de client. Consilierea centrata pe sarcina are o componenta actionala directa, clientul angajându-se în procesul de consiliere prin acceptarea si îndeplinirea unor sarcini în afara sedintelor de consiliere (direct legate de viata de zi cu zi a clientului si de dezvoltarea unor noi capacitati de adaptare si rezolvare a problemelor).

Un aspect specific al consilierii centrate pe sarcina se refera la identificarea obstacolelor care afecteaza îndeplinirea sarcinilor stabilite de comun acord de catre client si consilier. Obstacolele anticipate vor constitui o provocare a capacitatilor clientului, marind gradul de satisfactie în functie de succesele înregistrate. Obstacolele neprevazute pot crea situatii de criza, pentru care se va apela la consilierea în criza. Ca si în teoria lui Hill, familia poate constitui un sistem resursa, dar poate fi totodata sursa unor obstacole mai mult sau mai putin anticipate.

Acest model de consiliere poate fi folosit si în consilierea grupurilor si comunitatilor, sarcinile masurabile constituind indicatori comportamentali ai schimbarii, iar disponibilitatea de schimbare a grupurilor client reprezentând conditia de lucru pentru modelul centrat pe sarcina.

3. **Modelul strategic centrat pe solutii rapide** foloseste doua jaloane în interventie:

a) **ce** se întâmpla în prezent si necesita consiliere;
b) **cum** poate fi introdusa schimbarea.

Elementul cauzal, problematic (de ce) nu reprezinta o preocupare pentru acest model de consiliere. Mai mult chiar, accentul întregii interventii se pune pe ce se vrea schimbat de catre client. Pornind de la modelul teoretic propus de Milton Erickson, consilierea strategica urmareste dezvoltarea unor abilitati interactionale, centrate pe descoperirea unor solutii eficiente. Haley (1973) preia conceptele dezvoltate de Erickson, propunând un model terapeutic strategic, folosit în mod extensiv în terapia individuala si terapiile de familie.

4. **Consilierea de cuplu/consilierea maritala**

Folosind o varietate de modele teoretice, consilierea de cuplu este determinata de momentul solicitarii consilierii si de situatia pentru care consilierea este solicitata. Astfel, poate fi folosita consilierea în criza, pentru situatiile de criza acuta. Modelul preferat de consi-

liere în cuplu pastreaza elemente strategice, centrate pe solutie, introducând elemente preluate din terapiile structurale (Minuchin si Fishman, 1981) si concepte dezvoltate de scoala de la Milan (Palazzoli, Boscolo, Cecchin si Prata, 1978). Elementele structurale intervin în delimitarea cuplului (familiei) în vederea restructurarii lanturilor interactionale si a identificarii blocajelor de comunicare. Scoala de la Milan propune reformularea pozitiva a simptomelor disfunctionale, în vederea întreruperii interactiunilor patologizante si introducerii unor noi modele de comunicare. Elementul autodeterminarii este esential, consilierea ramânând un serviciu oferit clientilor voluntari.

5. **Consilierea sporadica** sau limitata la o singura sesiune reprezinta o forma de consiliere dezvoltata în contextul limitelor de timp si al disponibilitatii limitate de deschidere a omului postmodern. Acest model de consiliere va fi centrat pe obiectivul consilierii definit de client ca prioritate pentru situatia sa. Având un continut informational crescut, consilierea sporadica sau limitata la o singura sesiune trebuie sa ia în considerare toate riscurile potentiale, asigurând accesul clientului la orice potentiale servicii alternative pentru situatia sa. Consilierea gravidei adolescente foloseste acest model în multe cazuri, datorita reticentei adolescentelor de a apela la persoane adulte pentru sprijin imediat. Asigurarea confidentialitatii si respectarea autonomiei clientului asigura un grad mai ridicat de revenire a clientilor si pastrare a contactului cu consilierul.

6. **Consilierea familiei**, în vederea prezervarii familiei sau a întaririi familiei substitut pentru asigurarea bunastarii copilului, este un model de consiliere oferit (a) familiilor cu copii (în vederea prevenirii abandonului sau în cazul familiilor cu risc de abuz) si are un continut educational bogat; sau (b) familiilor de plasament sau familiilor adoptive, în vederea facilitarii unor relatii functionale optime între copil si parintii substitut sau între copil si noua sa familie. Aspectul interactional este luat în atentie, fiind folosite unele tehnici preluate din celelalte modele de consiliere prezentate.

Consilierea devine un instrument important în prezervarea familiei si asigurarea bunastarii familiei si copilului sau a diferitelor grupe de populatie defavorizate. Având un important rol în prevenirea escaladarii unor probleme sociale, prin tintirea populatiilor aflate la risc, consilierea poate fi redefinita ca strategie în politicile sociale, intervenind în asigurarea protectiei sociale prin abilitarea indivizilor, familiilor si grupurilor defavorizate si prin crearea unor capacitati de adaptare, prin sprijin profesional activ si directionat. ◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: consilierea persoanelor infectate cu HIV/SIDA

Bibligrafie selectiva: **Golan (1987); Hill (1958); Payne (1991); Reid si Epstein (1972)**

Consilierea persoanelor infectate cu HIV/SIDA

Consilierea persoanelor infectate cu HIV/SIDA reprezinta o forma de sprijin psihologic si social acordat acestor persoane. Dezechilibrele provocate de impactul bolii în structurile familiale sunt impresionante: divortialitate,

abandon, tensiuni si dizarmonii familiale etc. Doua principii fundamentale stau la baza acestui gen de consiliere: principiul confidentialitatii si principiul respectarii drepturilor si responsabilitatilor persoanelor infectate. În tarile dezvoltate (SUA, Marea Britanie, Germania), aceste tehnici de consiliere sunt parte integranta a strategiilor sistemului de sanatate publica. Reteaua sanitara, prin spitalele de boli infectioase si în special prin clinicile destinate persoanelor seropozitive, dezvolta asemenea servicii de consiliere în care lucreaza echipe multidisciplinare (medici, psihologi, asistenti sociali, juristi). În România, câteva Directii Sanitare Judetene (Bucuresti, Craiova, Constanta, Giurgiu, Galati, Bacau) au preluat astfel de programe sociale dezvoltate la initiativa unor organizatii nonguvernamentale. Pe de alta parte, tarile dezvoltate ofera si servicii de consiliere special destinate persoanelor seropozitive prin intermediul altor structuri decât cele sanitare. Autoritatile locale, prin intermediul serviciilor de asistenta sociala, pot interveni în rezolvarea diferitelor probleme cu care se confrunta persoanele seropozitive (excluderea scolara în cazul copiilor, refuzul anumitor servicii medicale ca, de exemplu, serviciile de stomatologie si microchirurgie). În România, mecanismele acestui gen de consiliere au fost create la nivel local si ca urmare a grupurilor de presiune din partea persoanelor infectate si în special a familiilor care au în îngrijire copii seropozitivi. Costurile acestor servicii sunt extrem de ridicate, daca luam în considerare si aspectele medicale ale bolii. Toate serviciile medicale de care are nevoie o persoana seropozitiva sunt gratuite si se asigura în mod obligatoriu, fiind reglementate prin lege.

Exista câteva module de consiliere în acest sens:

Consilierea adultilor infectati: vizeaza acceptarea psihologica a statutului de persoana infectata, precum si învatarea strategiilor de a ramâne activa din punct de vedere socio-profesional.

Consilierea femeilor seropozitive: un numar tot mai mare de populatie feminina se infecteaza, în general la vârsta fertilitatii si în particular la vârsta adolescentei. Testarea HIV în clinicile ce ofera consultatii antenatale este la latitudinea si responsabilitatea solicitantei. Consilierea ofera informatii în privinta relatiilor sexuale si graviditatii, îndruma spre servicii de specialitate etc. *Situatia femeilor seropozitive care doresc sa conceapa un copil* da nastere unui conflict între drepturile si dorintele femeii, pe de o parte, si drepturile si bunastarea copilului care se va naste si care ar putea sa fie infestat, pe de alta parte. În cadrul consilierii i se vor explica toate riscurile la care se supune atât pe ea însasi, dar si copilul. În cazul *femeilor gravide si descoperite ulterior a fi seropozitive,* situtia se schimba. Sunt consiliate cu accent pe implicatiile si deciziile la care sunt supuse: avort sau continuarea sarcinii? Copilul HIV pozitiv are nevoie de afectiune si îngrijire speciala. Cine va putea substitui privatiunile la care va fi supus copilul în situatia unui posibil deces matern? Pe de alta parte, imposibilitatea manifestarii rolului matern poate afecta identitatea feminina si imaginea de sine, mai ales în societatile traditionale, dar si în cele afro-asiatice, care impun un statut cultural bine delimitat populatiei feminine. Situatia *femeilor seropozitive cu un copil*

infectat genereaza probleme dezarmante. Copilul infectat prezinta probleme medicale si de ordin practic ce trebuie suportate de catre mama. Toate acestea genereaza stres si pentru ceilalti membri din familie. Daca copilul se îmbolnaveste, mama îsi poate neglija propria sanatate, iar în alte circumstante starea de sanatate nu-i permite sa acorde îngrijire nevoilor copilului. Cazurile de *femei seropozitive si care au un copil neinfectat* ridica alte probleme. Supravietuirea mamei este limitata la o perioada de ordinul anilor sau chiar a lunilor, iar daca ambii parinti sunt infectati, copilul poate ramâne orfan si abandonat. Datorita deteriorarii sanatatii, calitatea relatiei mama-copil poate fi afectata, în special în timpul primilor ani din dezvoltarea copilului. Care va fi viitorul copilului? Adoptie, plasament? Ce sanse îi va oferi oare viata acestui copil? Presiunea psihologica în dezvoltarea unor astfel de planuri este enorma.

Consilierea copiilor infectati cu HIV: se face de cele mai multe ori în cadru familial. Dinamicile si schimbarile familiale (vârsta, roluri sociale etc.) impun dinamism si fluctuatii în premisele procesului de consiliere. În general, parintilor le revine responsabilitatea asigurarii serviciilor necesare unui copil infectat, întrucât nu toti copiii sunt autonomi. Parintii trebuie încurajati sa gândeasca pozitiv si sa asigure un dinamism energizant copilului infectat pentru a-i construi imunitate psihologica necesara în lupta cu infectiile oportuniste si cu toate bolile asociate. ◢**Doru Buzducea**◣

Vezi si: protectia sociala a persoanelor infectate cu HIV/SIDA

Bibliografie selectiva: **O'Donnell (1996); Barr, Miller, Goldman (1993)**

Constructia sociala a beneficiarului

Aceasta sintagma a dobândit în ultimii douazeci de ani putere de concept, în masura în care recunoasterea importantei abordarii organizatiei administratiei publice si a reprezentarilor functionarilor publici, respectiv a strategiilor adoptate de catre acestia în baza reprezentarilor proprii si organizationale asupra relatiei functionar-client (beneficiar) a devenit o presupozitie implicita a analizelor organizationale. Sintagma, utilizata pentru prima data de Lipsky (1980), vizeaza în special acea categorie de beneficiari "nonvoluntari" (vezi si Cumming, 1968) ai servicilor publice.

Clientii nonvoluntari sunt acei indivizi care, dintr-un motiv sau altul, nu au alta alternativa în afara utilizarii servicilor oferite de catre administratiile sau organizatiile publice. Aceasta lipsa de optiune se poate datora fie monopolului statului asupra anumitor servicii, de exemplu, ordinea publica (prin reprezentanti ai politiei), fie lipsei resurselor care sa permita indivizilor satisfacerea nevoii pentru anumite servicii pe piata privata (ca în cazul anumitor servicii de îngrijire medicala). Lipsa resurselor financiare reprezinta unul dintre motivele cele mai importante ale nonvoluntariatului, ceea ce face ca segmentul cel mai sarac sa fie în fapt cel mai adesea "victima" a relatiei cu administratiile publice, respectiv cu ceea ce Lipsky (1980) numeste "birocratii de ghiseu":

"Cu cât este mai saraca o persoana, cu atât este mai probabil ca aceasta sa devina client nonvoluntar nu al unei birocratii de ghiseu (street-level-bureaucracy), dar a mai

multor astfel de birocratii. Persoane relativ înstarite pot cumpara serviciile unui medic privat în loc sa utilizeze servicile oferite de o clinica publica. Familiile din clasa de mijloc îsi pot schimba resedinta daca nu sunt satisfacute cu scoala din zona. Aceste optiuni sunt mai putin la îndemâna celor saraci" (Lipsky, 1980, p. 54).

Nonvoluntariatul reprezinta unul dintre motivele principale pentru tratarea clientilor într-un mod diferit: clientii nu au alta optiune decât aceea de a se multumi cu serviciile oferite de catre stat, iar costurile asociate intrarii si iesirii din sistem sunt foarte ridicate. Clientii nu îsi pot permite "luxul" de a revendica un tratament diferit, un serviciu calitativ mai bun, în masura în care aceste "proteste" nu duc decât la degradarea relatiei cu cei ce ofera respectivul serviciu.

Nonvoluntariatul si costurile ridicate de intrare si iesire din sistem caracterizeaza sistemele de protectie sociala organizate integral de stat: de la planificarea lor pâna la furnizare. Ele sunt asociate cu acele sisteme în care indivizii sau o categorie de indivizi (adesea cei cu veniturile cele mai reduse) sunt dependenti de serviciile oferite de catre stat, fara a exista posibilitatea alegerii între diferite organizatii furnizoare ale aceluiasi serviciu public.

În cazul în care clientii sunt nonvoluntari, relatia functionar-client devine una inegala, în care clientul nu are nici o putere asupra functionarului, iar functionarul nu "pierde" nimic daca clientul este nemultumit. Serviciile oferite clientilor nonvoluntari nu sunt deci sensibile la nevoile clientilor, având un impact deosebit asupra rezultatelor distributive ale programelor sociale. În lipsa unei structuri motivationale adecvate, organizatiilor le lipseste deci "semnalul" din partea clientilor în ceea ce priveste organizarea si furnizarea unui serviciu, cu repercusiuni atât asupra furnizarii serviciului, dar si asupra impactului acestuia asupra populatiei-tinta.

Aceasta deficienta a serviciilor publice furnizate integral de catre administratii publice întregii populatii sau cel putin unui segment al acesteia este corectata prin introducerea unor mecanisme de piata în furnizarea serviciilor sociale, de tipul pietelor interne sau cvasipietelor, ce permit clientului sa opteze între diferiti furnizori sau cel putin sa ofere un feed-back în raport cu serviciile primite.

Acest aspect al relatiei functionar-client potenteaza importanta "constructiei sociale" a clientului.

Reprezentarile functionarilor si ale clientilor în ceea ce priveste rezolvarea problemelor sunt diferite. Functionarii proceseaza indivizii ca pe niste categorii de clienti, în timp ce indivizii asteapta raspuns, sub forma beneficiilor si serviciilor, la problemele lor individuale si adesea particulare. Functionarii ofera solutii în concordanta cu strategiile de adaptare dezvoltate la nivel organizational la situatii de tipul constrângerilor bugetare, în timp ce clientii asteapta solutii la problemele proprii.

Lipsky identifica patru dimensiuni ale "constructiei" clientului în cadrul interactiunilor functionar-client, legate de exercitarea de catre functionari a controlului asupra: "1) distribuirii beneficiilor si sanctiunilor presupuse a trebui acordate de catre respectiva organizatie; 2) structurarii contextului

interactiunii clientilor cu functionarul si agentia pentru care acesta lucreaza; 3) învatarii clientului cum sa se comporte în calitate de client; 4) alocarii de recompense si sanctiuni psihologice asociate intrarii clientului în relatie cu functionarul" (Lipsky, 1980, p. 60). Puterea de control a functionarilor asupra clientilor este cu atât mai mare cu cât acestia din urma sunt lipsiti de alternative în dobândirea respectivelor servicii.

Distribuirea beneficiilor si serviciilor este conditionata adesea de constrângeri bugetare, ducând astfel la selectia beneficiarilor, prin impunerea unor conditii de eligibilitate suplimentare sau prin judecarea clientilor în termeni morali: în timp ce unii clienti merita, altii nu merita beneficiul. Discretionaritatea duce la aplicarea anumitor stereotipuri în ceea ce priveste anumite categorii sau grupuri de clienti. În timp ce unii clienti sunt considerati meritorii, alti sunt exclusi fie datorita apartenentei lor la o anumita categorie sociala, fie datorita unui anumit comportament afisat, "neconform" cu asteptarile functionarului.

Functionarii structureaza contextul interactiunii cu clientii în asa fel încât sa îsi puna în evidenta superioritatea în relatia cu acestia, prin impunerea unor costuri suplimentare clientilor: cozi, asteptare prelungita etc.

Functionarii "învata" clientii cum sa se comporte ca clienti, "amendând" orice comportament deviant, crescând astfel costurile asociate oricarui tip de revendicare sau protest din partea clientului. Clientii se simt îndreptatiti la anumite servicii, vazâdu-se adesea în situatia de a depinde de bunavointa functionarilor pentru obtinerea lor. Clientii învata astfel ca nu este suficient "dreptul" la serviciu/beneficiu, ci este necesar adesea sa se conformeze asteptarilor functionarilor în raport cu propriul comportament.

Functionarii "împart" sanctiuni si recompense psihologice clientilor în cadrul interactiunii cu acestia, aspect esential în special în cazul unor interactiuni sustinute si îndelungate. "Dupa o expunere îndelungata la sistemul de asistenta sociala, de exemplu, beneficiarii au început sa se perceapa ca «*nemeritând* ajutor, ca *norocosi* daca primesc orice»" (Lipsky, 1980, p. 66). Consecintele acestor recompensari psihologice sunt deosebit de importante asupra comportamentelor ulterioare ale clientilor.

Toate aceste forme de exercitare a controlului asupra clientilor, potentate de conditia de "client nonvoluntar", au repercusiuni semnificative atât asupra procesului de furnizare a serviciilor sociale, cât si asupra rezultatelor distributive si a comportamentului ulterior al clientilor. **◢Luana M. Pop◣**

Vezi si: organizatii ale administratiei publice; putere discretionara; noul management public

Bibliografie selectiva: **Lipsky (1980)**

Contract de munca

C.m. este o conventie între o persoana fizica (salariat/angajat) si un angajator (fie persoana fizica, fie juridica) prin care se stabilesc, pe baza de negociere, drepturile si obligatiile reciproce ale partilor. Aceasta conventie este cunoscuta sub denumirea de *contract individual de munca*. Prin c.i.m. se prevad de regula nivelul salariului, durata zilei de munca, programul de lucru,

durata contractului (determinata sau nu), conditiile de munca, durata concediului de odihna, conditiile în care contractul poate înceta, exigentele angajatorului în legatura cu prestatia salariatului si eventualele clauze privind protectia acestuia, precum si particularizarea unor clauze din contractul colectiv de munca.

Contractul colectiv de munca este o conventie încheiata la nivel de ramura economica, prin negocieri între patronatul de ramura si sindicate sau/si reprezentantii salariatilor din ramura respectiva, prin care se stabileste cadrul general al relatiilor de munca la nivelul ramurii. Principalele prevederi ale c.c.m. se refera la conditiile minimale de protectie sociala, salariul minim de baza al ramurii si coeficientii de ierarhizare a salariilor, sporurile pentru eventualele conditii specifice de munca. C.c.m. poate fi încheiat si la nivel de unitate economica, caz în care el trebuie sa respecte prevederile contractului colectiv de la nivelul ramurii si sa ofere cadrul juridic pentru încheierea c.i.m.

Alaturi de acestea, în baza c.i.m., se mai reglementeaza diverse alte forme de protectie a salariatului: asigurarea transportului la locul de munca daca este cazul, tichete de masa, cheltuieli legate de locuinta, alte forme de plata în natura legate de specificul activitatii angajatorului, precum si ajutorul acordat familiei angajatului în cazuri speciale sau facilitati legate de asigurarile sociale etc.

Ca o consecinta directa a încheierii unui c.i.m., angajatorul are obligatia de a întocmi pentru fiecare dintre salariatii sai *cartea de munca.* Acesta este un document în care sunt evidentiate toate modificarile salariale si sanctiunile survenite pe durata executarii contractului. Pentru angajator, ea este un document de evidenta, iar pentru salariat (angajat) este documentul care atesta prezenta pe piata muncii, înregistreaza vechimea în munca si permite stabilirea drepturilor sociale ce rezulta de aici: determinarea cuantumului pensiei pentru limita de vârsta si vechime în munca, al celei de boala si invaliditate, a ajutorului de somaj etc.

O alta forma de reglementare a relatiilor de pe piata muncii este *conventia civila de prestari servicii (c.c.p.s.),* prin care se stabilesc, prin negociere, serviciile prestate de prestator si contraprestatia beneficiarului. Spre deosebire de contractul de munca, c.c.p.s. nu se încheie decât pe o perioada determinata de timp.

Ca alternativa la c.m. în reglementarea relatiilor individuale în România, conventia civila a fost consacrata legislativ pentru prima data în 1995. Aceasta urmarea sa reglementeze diferite forme atipice de angajare: activitatile ocazionale sau sezoniere si munca cu timp partial. Ca si în cazul c.m., angajatorul are obligatia de a tine evidenta c.c.p.s. De asemenea, încheierea unei c.c.p.s. întrerupe statutul de somer si suspenda drepturile banesti aferente. Initial, veniturile obtinute în baza c.c.p.s. au facut doar obiectul impozitarii pe venit, nefiind grevate de participarea nici uneia dintre parti la constituirea diferitelor fonduri sociale (pensii, somaj), cu exceptia unei cote de 7% aferente asigurarilor de sanatate, platita de catre individ. Din acest motiv, ambele parti preferau c.c.p.s. contractului de munca. Cel mai mare avantaj îl aveau totusi angajatorii, ale caror cos-

turi salariale scadeau simtitor (disparând mare parte din obligatiile lor financiare catre stat, calculate pe baza fondului de salarii). Pentru angajat ramânea însa inconvenientul de a nu i se considera aceasta perioada de munca la vechimea în munca si de a nu fi asigurat împotriva nici unui accident de munca sau risc social (pensie, boala sau somaj). În contextul scaderii continue a veniturilor în termeni reali dupa 1995, aceasta forma de reglementare a relatiilor de munca s-a extins totusi si la alte tipuri de activitati (care în practica aveau durata nedeterminata sau acopereau mare parte din timpul normal de munca). În ideea protejarii angajatului, începând cu anul 1999, au fost introduse câteva restrictii în practica aplicarii lor. Astfel, au fost interzise c.c.p.s. în activitati care fac obiectul de baza al activitatii angajatorului. A fost, de asemenea, prevazuta posibilitatea angajatului de a încheia contract de asigurari sociale cu directiile generale de munca si protectie sociala, în baza caruia se poate bucura de drepturi de asigurari de invaliditate si pentru limita de vârsta. Baza de calcul a drepturilor si obligatiilor de asigurari sociale o constituie venitul lunar declarat, care nu poate fi mai mic decât salariul minim brut pe tara. Obligatia de plata a contributiei lunare de asigurari revine însa angajatului. Chiar si în urma acestor reglementari, cei angajati în baza c.c.p.s nu sunt asigurati pentru situatia de somaj.

Relatiile de munca care nu fac obiectul nici uneia dintre aceste reglementari formeaza *piata informala* sau neagra a muncii. Ambele parti se fac vinovate de evaziune fiscala, ele neachitându-se de obligatiile financiare pe care le au fata de stat. În plus, cei care vând forta de munca nu sunt asigurati împotriva nici unui risc - accidente, boala, somaj, pensie - ei necontribuind la constituirea acestor fonduri si neavând documente care sa ateste faptul ca au fost activi pe piata muncii. Mai mult, aceste persoane pot face, în acelasi timp, obiectul masurilor de protectie sociala, sporind deci cheltuielile sociale ale statului, fara a contribui cu nimic la formarea veniturilor sale. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: economie informala; piata muncii; salariul

Cooperative de locuit

Este o forma de locuire în care proprietatea asupra locuintei este de tip cooperatist. Locuirea în cooperative de locuit este mai usor de definit prin precizarea caracteristicilor sale, a pozitiei gospodariei ce locuieste în astfel de conditii si prin comparatie cu celelalte doua forme majore de locuire: chiria si locuintele proprietate personala.

Locatarii într-o cooperativa de locuit nu sunt nici chiriasi, nici pe deplin proprietari. La mutarea într-o astfel de locuinta, ei cumpara actiuni ale cooperativei care detine locuinta în cauza, devenind astfel membri ai acesteia. Aceasta presupune atât drepturi, cât si responsabilitati distincte. Proprietatea este asadar comuna. Locatarul într-o astfel de cooperativa are dreptul sa opereze unele modificari ale casei si apartamentului în cauza, spre deosebire de chiriasi, care nu pot face acest lucru. Totusi, libertatea de a modifica locuinta este mai redusa decât în cazul proprietatii personale, fiind îngradita prin regulamentul cooperativei. Pe de

alta parte, calitatea de membru al cooperativei, deci de proprietar, implica responsabilitatea locatarului pentru orice reparatie si pentru mentinerea în bune conditii a locuintei (în cazul locuirii cu chirie, aceasta obligatie revine proprietarului, nu chiriasului).

Gestiunea si administrarea fondului locativ este realizata de membrii cooperativei, adica de locatarii însisi. Ei au dreptul (în unele cooperative americane, si obligatia) de a participa la întrunirile cooperativei, de a interveni în stabilirea deciziilor ce privesc viata acesteia, de a alege si de a fi alesi în consiliul de conducere al cooperativei. În multe cooperative, membrii au obligatia de a presta anumite servicii în folosul cooperativei, pentru administrarea partilor comune (îngrijirea spatiilor verzi, a holurilor si lifturilor, asigurarea pazei etc.). Uneori cooperativele pot decide sa organizeze si sa asigure chiar furnizarea unor servicii de locuire - energia electrica si termica, apa potabila etc. - prin eforturi proprii, dezvoltând companii specializate în acest sens. Regula însa consta în cumpararea acestor servicii de pe piata. De asemenea, unele cooperative si-au dezvoltat de-a lungul timpului companii de productie sau prestari de servicii orientate catre piata, dar care satisfac în primul rând nevoile membrilor cooperativei (ferme agricole, companii bancare etc.).

Conditia duala a locatarului - de chirias al cooperativei si de proprietar, ca membru al acesteia - conduce în fapt catre *functia de protectie sociala* a acestui tip de locuire. Este, în fapt, ratiunea din care au aparut cooperativele de locuire la începutul secolului XX, în primul rând în Statele Unite si Canada, în timp ce în Europa s-au dezvoltat în putine tari. Constituite initial ca asociatii ale chiriasilor, cu menirea de a reprezenta si apara drepturile acestora, cooperativele de locuit au început sa cumpere si/sau sa construiasca - cu sprijinul financiar al statului - imobile destinate locuirii membrilor cooperativei. Membrii cooperativei au astfel asigurata o înalta protectie a chiriilor, prin calitatea lor de actionari ai cooperativei. Mai mult, ei se pot retrage în orice moment din pozitia de membru, vânzându-si liber pe piata actiunile. Acestea au însa valori scazute, constituindu-se mai degraba ca garantii ale respectarii regulilor cooperativei.

De altfel, nu oricine poate deveni membru al cooperativei. Cooperativele resping în general comportamentele antisociale, inclusiv alcoolismul, si pot sanctiona pe cei care savârsesc acte de delincventa, tulbura linistea si ordinea publica etc. Sanctiunile sunt initial financiare, dar merg rapid catre retragerea calitatii de membru al cooperativei, în functie de gravitatea faptei sau de caracterul repetat al acesteia. În plus, întelegerile dintre cooperative, ca si asociatiile nationale ale cooperativelor în care acestea devin membre, presupun de regula informarea reciproca si interzicerea accesului în orice cooperativa al celor exclusi deja pentru faptele lor, ca si al celor cunoscuti pentru desfasurarea de activitati de tip criminal sau de perturbari grave ale ordinii publice. Astfel, cooperativele de locuit îsi manifesta si o importanta *functie de control social*.

Accentul pus pe cooperare si participare la treburile comune reprezinta o modalitate prin care sunt dezvoltate *noi retele de siguranta*, contrabalansând

disolutia adusa de urbanizare retelelor sociale traditionale. Locuirea împreuna presupune astfel si colaborarea si dezvoltarea de relatii de prietenie. Omogenitatea ridicata a costurilor locuirii în astfel de cooperative contribuie la omogenitatea socio-economica a gospodariilor membre, sprijinind dezvoltarea relatiilor de întrajutorare si cooperare. Mai mult, unele cooperative (de regula, cele de dimensiuni mari) îsi dezvolta propriile sisteme de *îngrijire a copiilor prescolari si a batrânilor*, promovând si chiar finantând educarea unor asistenti sociali sau educatori proveniti din rândul tinerilor din gospodariile membre.

Privite initial ca posibile solutii alternative ale locuintelor sociale, cooperativele de locuit s-au dovedit a nu se adresa celor mai saraci. Motivul este ca participarea într-o cooperativa presupune existenta unui mic capital de început, cu care gospodariile sa poata cumpara actiunile. Calitatea locuirii nu difera de cea a locuintelor închiriate. De regula, cooperativele de locuit au în proprietate locuinte destinate locuirii comune a mai multor familii (de tipul blocurilor), dar si - în rare cazuri - unitati locative individualizate (case). Cheltuielile mici de întretinere, facilitatile sociale oferite si absenta chiriilor fac ca aceste moduri de locuire sa fie mai putin costisitoare pentru gospodarii decât locuintele cu chirie. În schimb, sunt presupuse anumite costuri de oportunitate, legate de folosirea timpului destinat activitatilor comune ale cooperativei. Cooperativele de locuit devin o *solutie reala pentru gospodariile aflate în apropierea pragului de saracie*. Spre deosebire de acestea, multi dintre cei mai înstariti prefera locuirea cu chirie, platind astfel pentru timpul liber suplimentar.

Aparitia cooperativelor de locuit este legata de miscarea cooperatista, sprijinita în devenirea si dezvoltarea sa de catre curente ideologice de stânga, de sorginte socialista sau social-democrata. Cooperativele de locuit au cunoscut o relativa popularitate în tari precum Suedia (unde detineau în 1990 17% din stocul de locuinte - conform Bengtsson, 1993) sau Statele Unite (6% din totalul locuintelor în 1997, conform US Census Office - pagina de Internet) si Canada (3,6% din populatie în 1996 - conform STATCAN, 1998), tari în care asociatii ale cooperativelor de locuit au luat nastere în toate orasele. În America de Nord, pe lânga cooperativele de locuit traditionale, s-au dezvoltat si cooperative specializate, fie ale studentilor, fie ale batrânilor. Miscarea cooperatista americana si canadiana cunoaste de altfel o structurare accentuata, existând câteva mari asociatii nationale ale cooperativelor, ca si o multime de asociatii regionale. În majoritatea tarilor europene, cooperativele de locuit au cunoscut o slaba dezvoltare. România se înscrie printre tarile în care cooperativele de locuit sunt cu desavârsire absente. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politici de locuire

Bibliografie selectiva: **Andrusz (1999); Bengtsson (1993); Mushrush, Larson si Kraus (1997)**

Copiii strazii

Copiii strazii reprezinta categoria copiilor care traiesc în strada. Fenomen social întâlnit peste tot în lume, dar

accentuat în societatile industriale. Din punct de vedere al duratei de timp petrecute în strada, exista câteva categorii de copii ai strazii general acceptate de catre specialisti: 1) *copii ai strazii de durata* (acceptiunea clasica) - sunt cei care traiesc permanent în strada, fiind lipsiti de locuinta si educatie; nu au nici un fel de legatura cu familia si nici cu institutiile de protectie sociala; de regula, ajung în aceasta situatie datorita destramarii familiei de origine; 2) *copii ai strazii sezonieri* (cei care se afla circumstantial în strada, în functie de anotimp); reprezinta majoritatea copiilor strazii; au o legatura oarecare cu familia la care se întorc periodic, dar ajung în strada datorita tensiunilor si violentei intrafamiliale; 3) *copii ai strazii ocazionali* (sunt trimisi de propria familie în strada sa presteze servicii pentru bani, iar unii merg din proprie initiativa/nesupraveghere) care îsi petrec timpul liber cersind, în spatele acestora existând adulti care-i abuzeaza financiar.

Modul de viata arata un stil nomad, primitiv si cu mult sub limita conditiilor adecvate de igiena si trai. Activitatile zilnice sunt cersitul, furtul din piete si chioscuri, spalatul parbrizelor auto în intersectii semaforizate, practica prostitutia si sunt implicati în activitati antisociale. Pot fi întâlniti în zone si locuri aglomerate (piete, gari, statii de metrou, sali de asteptare, autogari), se ascund în canale si tunele de termoficare, cladiri abandonate sau în constructie. Mediul de viata promiscuu determina riscuri crescute de îmbolnavire.

Cauzele fenomenului sunt: fuga patologica (copii fugari), cresterea gradului de saracie la anumite grupuri sociale, situatia familiala (familii dezorganizate, cu multi copii, fara locuinta, în somaj, conditii material-financiare precare, neglijare si indiferenta, abuz fizic, sexual sau emotional), starea inadecvata a institutiilor de ocrotire, mirajul strazii asociat cu interpretarea voluntarista a libertatii, generând capcana libertinajului, paralizia sistemului de protectie sociala si implicit insuficienta sau chiar lipsa unor servicii speciale destinate copilului, incapacitatea organismelor guvernamentale si a organizatiilor nonguvernamentale de a controla si solutiona aceasta problema.

Consecintele fenomenului se regasesc atât la nivelul persoanelor, respectiv al copiilor în cauza (tulburari de comportament, îmbolnaviri, abuz sexual, lipsa normelor morale si culturale), cât si la nivelul societatii (delincventa juvenila, cresterea analfabetismului, raspândirea bolilor venerice, inclusiv SIDA, prin practicarea prostitutiei, copii nascuti pe strada).

La nivel global, *strategiile de politica sociala* au drept scop prevenirea fenomenului. Problema nu este neaparat a eradicarii totale a fenomenului copiii strazii, ci a diminuarii sale drastice (integrarea familiala sau rezidentiala în institutii de ocrotire a copiilor strazii) prin intermediul serviciilor de asistenta sociala. Traditia tarilor occidentale în dezvoltarea politicilor de prevenire a acestui fenomen releva urmatoarele tipuri de masuri si instrumente concrete: cresterea semnificativa a sprijinului economic adresat familiilor cu multi copii, cuplat cu masuri de responsabilizare a familiilor pentru îngrijirea copiilor; dezvoltarea de servicii sociale pentru copil si familie (centre de consiliere, cluburi de zi pentru petrecerea

timpului liber, programe de asistenta sociala stradala etc.); dezvoltarea unui sistem de masuri de protectie a copilului împotriva neglijarii sau abuzului în propria familie, mergându-se pâna la preluarea copilului din familia care nu este capabila sa asigure o îngrijire adecvata copilului; dezvoltarea serviciilor de asistenta sociala comunitara care sa realizeze integrarea familiala si sa identifice familiile aflate în risc de a-si trimite copilul în strada. În reducerea acestui fenomen, asistenta sociala poate interveni prin: programe de reintegrare familiala, fie în familia naturala, fie în familii substitut (plasament, adoptie); programe de plasare a copiilor strazii, ca ultima forma de raspuns, în institutii specializate si adecvate nevoilor lor, atunci când reintegrarea familiala nu este posibila; programe de suport punctual care au ca obiectiv suportul copiilor din strada (hrana, îmbracaminte), dar care au si un efect nedorit: perpetuarea ramânerii copiilor în strada.

Situatia din România: copiii strazii au reprezentat una dintre cele mai socante imagini sociale de dupa 1989. Dezorganizarea sociala cuplata cu explozia saraciei a crescut numarul copiilor care traiesc în strada. Scaderea controlului exercitat de politie a facut din copiii strazii o realitate extrem de vizibila, iar larga mediatizare a amplificat prezenta fenomenului în constiinta publica. Larg mediatizatele actiuni ale institutiilor publice si ale organizatiilor nonguvernamentale intra într-o contradictie flagranta cu situatia copiilor strazii, care nu pare a fi fost îmbunatatita vizibil în urma acestor eforturi.

În România se estima în anul 1995 existenta unui numar de aproximativ 5.000 de copii ai strazii, media pe judet fiind de 25-30 de copii. Exista si judete în care numarul lor se situeaza la valori ridicate, cum ar fi: Iasi, Galati, Constanta, Bihor, Neamt, Bucuresti. Potrivit unei anchete realizate în 1996 de catre Centrul de Studii si Cercetari pentru Tineret pe un lot de 220 de copii ai strazii din Bucuresti, 71% dintre acesti copii provin din familii dezorganizate, 23% din casele de copii, iar 6% declara ca sunt în strada de când se stiu.

Copil în dificultate

Institutiile publice implicate (politie, centre de primire si triere minori etc.) si organizatiile nonguvernamentale dovedesc o reactie inadecvata în acest domeniu. Fenomenul ia amploare nu din lipsa interesului, ci din imposibilitatea actuala de control si reducere a numarului acestei categorii de copii. Exista organizatii nonguvernamentale care au acumulat o experinta notabila în lucrul cu copiii strazii. Majoritatea însa s-au axat pe programe de interventie punctuala si mai putin pe programe de preventie a fenomenului. Programele sociale dezvoltate pentru reducerea acestui fenomen de catre organizatiile nonguvernamentale (centre de zi, cluburi, centre de primire, centre rezidentiale) în colaborare cu autoritatile locale (consilii judetene, directii judetene pentru protectia drepturilor copiilor, primarii) pun în evidenta mai multe tipuri de instrumente adecvate realitatii românesti: reformarea institutiilor mari de protectie a copiilor, pentru a oferi acestora conditii bune de viata, întrucât o parte din copiii strazii provin din institutii; formarea unei retele de institutii publice care sa ofere îngrijire (asistenta medicala, locuinta, hrana, scolarizare) acestor copii în schimbul serviciilor oferite (de exem-

plu: copii de trupa în armata, pe lânga caminele de batrâni sau pe lânga spitale); crearea unor scoli de meserii (ucenicia) pentru adolescentii care traiesc în strada, care nu au familie si doresc sa-si schimbe modul de trai; recunoasterea statutului de asistent social stradal ca mediator între problemele copiilor aflati în strada si autoritatile locale, în vederea solutionarii acestora si, implicit, scaderea numarului copiilor care traiesc în strada. Se impune crearea unor servicii de asistenta sociala care, în colaborare cu organizatiile nonguvernamentale cu experienta în domeniu, sa poata preveni acest fenomen si sa reintegreze copiii care sunt în strada. **◢Doru Buzducea◣**

Vezi si: drepturile copilului; copil în dificultate; alternative la institutionalizare.

Bibliografie selectiva: **Mazza si Hall (1988); Bassuk si Rubin (1987)**

Copil în dificultate

Concept utilizat în România pentru definirea categoriilor de copii care necesita protectie si asistenta sociala. În acceptiunea data de **OUG nr. 26 din 1997** privind protectia copilului în dificultate, copilul se afla în dificultate daca dezvoltarea sau integritatea sa fizica sau morala este periclitata. **Conventia ONU privind drepturile copilului** ratificata de România prin Legea nr. 18 din 1990 defineste categoria copiilor care necesita o protectie deosebita prin "copil care traieste în situatii deosebit de dificile". Din perspectiva copilului, ambele abordari se refera la limitarea sau inexistenta resurselor si conditiilor ca un copil sa se dezvolte din punct de vedere fizic, intelectual, spiritual sau moral corespunzator vârstei pe care o are. Constrângerile pot fi de natura individuala, familiala sau sociala. Indiferent de natura constrângerii, copilul în dificultate trebuie sa se bucure de protectie si un ajutor special din partea familiei, a colectivitatii din care face parte sau a statului.

Cauzele pentru care un copil poate fi în dificultate sunt multiple si difera de la tara la tara, în functie de dezvoltarea economica, specificul cultural, nivelul protectiei sociale.

În România, situatia economica a familiei pare a fi principala cauza care genereaza imposibilitatea parintilor de a-si îndeplini responsabilitatile privind cresterea si educarea copilului, ceea ce determina nevoia protejarii copilului de catre colectivitatea din care acesta face parte. Disfunctii ale familiilor, consumul de alcool, constrângerile sociale, culturale si/sau religioase reprezinta alte surse care genereaza situatii de dificultate pentru copil.

Fata de copilul aflat în dificultate, consiliul judetean sau consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucuresti, prin Comisia pentru Protectia Copilului, stabilesc **masuri de protectie** si asigura aplicarea corespunzatoare a acestora prin serviciul public pentru protectia copilului sau printr-un organism privat autorizat sa desfasoare activitati de protectie a copilului.

Aceste masuri sunt:

a. încredintarea copilului unei familii, unei persoane sau unui organism privat autorizat;

b. încredintarea copilului în vederea adoptiei;

c. încredintarea provizorie a copilului catre serviciul public specializat;
d. plasamentul copilului la o familie sau la o persoana;
e. plasamentul copilului la serviciul public specializat sau la un organism privat autorizat;
f. plasamentul copilului în regim de urgenta;
g. plasamentul copilului într-o familie asistata.

Masura încredintarii copilului (a, c) se hotaraste în cazul în care parintii copilului sunt decedati, necunoscuti, pusi sub interdictie, declarati judecatoreste morti ori disparuti sau decazuti din drepturile parintesti si nu a fost instituita tutela si în cazul în care copilul a fost declarat abandonat prin hotarâre judecatoreasca ramasa definitiva. În aceasta situatie, drepturile parintesti se exercita de catre consiliul judetean, respectiv de consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucuresti, prin Comisia pentru Protectia Copilului.

Masura plasamentului copilului (d, e) se hotaraste daca securitatea, dezvoltarea sau integritatea morala a copilului este periclitata în familie din motive independente de vointa parintilor, la cererea acestora, a unuia dintre ei sau a unei rude a copilului. De regula, în aceasta situatie, copilul nu este abandonat de parintii sai, este încurajata mentinerea legaturii între copil si familie, iar parintii îsi mentin drepturile si obligatiile fata de copil pe toata durata plasamentului. În multe situatii însa, când copilul a fost plasat într-un centru de plasament, parintii copilului încep sa se preocupe din ce în ce mai putin de copil si copilul este abandonat.

Masura încredintarii în vederea adoptiei (b) se hotaraste de catre Comisia de Protectie a Copilului în situatia în care o familie din România, autorizata ca familie adoptiva, a început procedura legala pentru adoptia unui copil. Prin (b) se realizeaza plasamentul copilului în familia adoptiva înainte de decizia definitiva si irevocabila a instantei judecatoresti.

Masura plasamentul copilului în regim de urgenta (f) se hotaraste în situatii exceptionale, daca parintii sau unul dintre acestia pun în pericol securitatea, dezvoltarea sau integritatea morala a copilului, prin exercitarea în mod abuziv a drepturilor parintesti, prin neglijenta grava în îndeplinirea obligatiilor de parinte sau când copilul este gasit lipsit de supraveghere sau este parasit de parinti. Masura plasamentului copilului în regim de urgenta este luata de directorul serviciului public pentru protectia copilului. Comisia pentru Protectia Copilului decide în termen de 15 zile asupra mentinerii hotarârii sau a încredintarii copilului. O data cu hotarârea de încredintare, comisia va sesiza instanta judecatoreasca competenta, pentru decaderea parintilor sau numai a unuia dintre parinti din drepturile parintesti. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: capitolul introductiv; abandonul copilului; copil neglijat

Copil neglijat

Esecul parintilor sau al persoanelor cu obligatii de întretinere pentru copil în a asigura îngrijirea necesara si adecvata vârstei, incluzând hrana, îmbracamintea, locuinta, protectia de pericole, supraveghere adecvata stadiului de dez-

voltare al copilului, educatie, igiena si îngrijire medicala. Neglijarea copilului poate începe cu forme pasive de neîndeplinire a obligatiilor parintesti de întretinere, care pot fi voite sau independente de vointa parintilor (generate de saracie), si pâna la forme de impunere fortata sau privatiuni care îmbraca forma abuzurilor. În literatura de specialitate, pentru definirea abuzului si neglijarii copilului, este utilizat si termenul **maltratare.**

Dupa natura privatiunii, **neglijarea** poate fi **fizica,** atunci când copilul are acces limitat la resurse economice sau sociale, îngrijire medicala sau este insuficient supravegheat pentru evitarea unor accidente, **psihologica sau emotionala,** atunci când nu exista o suficienta comunicare si afectiune între parinte si copil, sau **educationala,** atunci când parintele nu acorda interes sau sprijin pentru pregatirea scolara a copilului.

Forme agresive de neglijare pot fi: **abuzul fizic,** atunci când parintele îsi pedepseste cu brutalitate copilul sau îl priveaza voit de resurse vitale, punând în pericol chiar viata acestuia, **abuzul psihologic sau emotional,** atunci când parintele agreseaza verbal copilul sau izoleaza copilul, actiuni ce pun în pericol sanatatea psihica a copilului, **abuzul sexual,** atunci când copilul este angajat în orice fel de activitati sexuale, sau **exploatarea** copilului de catre familie prin fortarea lui sa desfasoare munci ce-i depasesc posibilitatile fizice sau privarea de îngrijire medicala sau educatie scolara.

Legislatia româneasca este relativ saraca în sanctiuni atât pentru prevenirea situatiilor de maltratare, cât si pentru sanctionarea agresorului si nu dispune de reglementari referitoare la infractiunile legate de abuzul si exploatarea copilului, asa cum sunt ele definite de documentele ONU, cele ale Uniunii Europene si cele ale Consiliului Europei. Terminologia româneasca referitoare în special la infractiunile legate de viata sexuala este acoperitoare si se refera la incest, corupere de minori, viol, seductie, proxenetism). Spre deosebire de alte tari, ca SUA, Marea Britanie etc., în România nu exista obligativitatea raportarii sau sesizarii cazurilor de abuz sau neglijare si sanctionarea nerespectarii acestor prevederi legale.

Sunt abia în faza initiala serviciile de consiliere a victimelor abuzului sau neglijarii.

Singura masura ce poate fi luata în situatia în care integritatea fizica sau morala a copilului este periclitata în familie este *plasamentul copilului în regim de urgenta* într-un centru de primire a copilului în regim de urgenta sau la un *asistent maternal* specializat pentru plasamentul în regim de urgenta.

În august-septembrie 2000 a fost realizat pentru prima data în România un studiu sociologic cu reprezentativitate la nivel national, privind determinarea incidentei cazurilor de abuz si neglijare a copilului în familiile din România, respectiv dimensiunile principalilor indici ai abuzului si neglijarii copilului: abuzul si neglijarea fizica, abuzul si neglijarea educationala, abuzul si neglijarea psihologica/emotionala si abuzul sexual. Ancheta întreprinsa la nivelul gospodariilor cu copii sub 18 ani a scos în evidenta o incidenta relativ scazuta a cazurilor de abuz sever, declarate de parinti. Numai 1,4% dintre parintii investigati au declarat ca-si

abuzeaza fizic sever si cu frecventa regulata copiii (urme lasate pe corpul copilului dupa bataie, privarea temporara de hrana, spitalizare în urma bataii), 0,5% recurg frecvent la abuz emotional grav (izolarea sau încuierea copilului, legarea copilului pentru a-i interzice iesirea din casa), 12,9% dintre copii sunt opriti de parinti sa mearga la scoala, în acest timp fiind obligati sa presteze diferite treburi casnice (0,5%), sa lucreze (6,3%), sa îngrijeasca de fratii mai mici (4,9%), sa cerseasca (0,6%) sau pentru ca parintii considera scoala fara importanta pentru viitorul copilului (0,6%) si a fost înregistrat un singur caz de abuz sexual din 1.556 de gospodarii, cât a cuprins esantionul investigat. Incidenta cazurilor de pedepsire a copilului prin bataie sau agresiune verbala pentru diverse greseli atinge frecvente ridicate. **Parintii asociaza aceste incidente cu masuri educative pentru disciplinarea copilului.** Copiii sunt batuti în 47,2% din familiile investigate, 79% din totalul copiilor batuti sunt batuti numai cu mâna, 5,2% cu obiecte (bat, linie, curea) si 15,8% cu mâna si cu diverse obiecte, 24% dintre parinti declara ca-si înjura copiii, 48% îi ameninta cu bataia sau alte pedepse si 38,6% îsi umilesc copiii.

Cauzele generatoare ale abuzului si neglijarii copilului sunt asemanatoare în România si pe plan international.

Studiul referitor la incidenta cazurilor de abuz/neglijare a copilului în familie, realizat la sfârsitul anului 2000 în România, a identificat drept principale cauze ale abuzului/neglijarii: nivelul de trai scazut, saracia, lipsurile materiale si financiare, mediul social instabil, nivelul scazut de educatie si cultura; lipsa de informatie privind responsabilitatile parintilor fata de cresterea si educarea copilului, mentalitatea gresita a parintilor, comportamentul deviant al parintilor (consum de alcool, droguri, violenta intrafamiliala), familii destramate sau în curs de destramare, familii cu un parinte vitreg, parinti foarte ocupati care nu mai pot asigura supravegherea copilului, mediul familial patologic, parinti cu diferite afectiuni psihice, somajul, lipsa de ocupatie a parintilor.

Abuzul si neglijarea copilului genereaza o serie de consecinte negative atât pentru copil si familia acestuia, cât si pentru societate.

Perpetuarea abuzului si neglijarii copilului determina modificari negative ale personalitatii copilului, traumatisme psihice greu de recuperat si care influenteaza negativ dezvoltarea psihoafectiva a copilului, dificultati în adaptarea si integrarea acestuia în viata sociala, deficiente în dezvoltarea fizica.
◢Nina Petre◣

Vezi si: copil în dificultate; abuzul copilului

Coplati în sanatate

Un aspect separat legat de organizarea si finantarea serviciilor de sanatate este cel al coplatilor. Coplatile sunt plati suplimentare facute de pacienti, de obicei în momentul consumului, pentru serviciile pe care le primesc în cadrul asigurarii sau sistemelor de sanatate finantate prin taxe. În ultimii ani au fost introduse sau extinse astfel de plati într-un numar de tari, fie în vederea cresterii veniturilor, fie ca un mecanism de alocare a resurselor pentru a descuraja folosirea nenecesara a resurselor medicale

limitate, si în Romania fiind unul dintre cele mai dezbatute subiecte.

O varietate de argumente au fost luate în considerare în literatura internationala pentru a justifica si sustine folosirea coplatilor în serviciile de sanatate. Aceste argumente accentueaza în general cresterea potentiala a veniturilor din coplati sau a beneficiilor lor ca un mecanism de alocare eficienta a resurselor. Astfel, introducerea sau creserea taxelor la serviciile de sanatate finantate public genereaza mai multe venituri pentru serviciile de sanatate. Pe scurt, veniturile din coplati pot fi folosite pentru a acoperi o parte din costurile de functionare ale programelor curente, în special acelea care acorda îngrijiri curative simple. În mare, mai multe venituri permit ca servicii de sanatate de baza subfinantate, dar cu eficacitate, sa se extinda si astfel ajuta guvernele sa îmbunatateasca alocarea resurselor.

Coplatile sunt adesea sustinute pentru ca ele încurajeaza o alocare mai rationala a resurselor limitate. Ele pot ajuta la prevenirea folosirii serviciilor de sanatate nenecesare sau fara importanta. De exemplu, un pret mic stabilit pentru un serviciu medical într-un spital, dar care ar putea fi furnizat si în ambulator, ar putea ajuta la descurajarea pacientilor, care ar putea fi tratati în asistenta medicala primara la costuri mai scazute. Taxe diferite pentru diferite tipuri de servicii pot, de asemenea, sa arate consumatorilor importanta unor anumite feluri de îngrijiri (ex.: acelasi dispensar poate taxa putin sau deloc asistenta prenatala si poate avea o taxa mai mare pentru consultatiile obisnuite). Toate aceste argumente presupun ca suveranitatea consumatorului este predominanta pe piata îngrijirilor de sanatate.

Coplatile pot, de asemenea, sa încurajeze eficienta în domeniul furnizarii. Medicii pot fi mai precauti la prescrierea în plus sau folosirea nerationala a serviciilor daca stiu ca pacientii trebuie sa plateasca direct. Ei vor deveni, în mod esential, mai responsabili fata de interesele si necesitatile pacientilor lor, mai ales atunci când pacientii pot schimba medicul curant si când venitul acestuia depinde de pacienti.

Unii autori sustin, de asemenea, ca coplatile pot ajuta la îmbunatatirea echitatii. Aceasta, din cauza ca asistenta gratuita acorda avantaje mai mari celor cu venituri ridicate, din moment ce ei au o mai mare posibilitate sa-si permita costuri de calatorie si de timp si deci sa faca uz mai mare de servicii. Impunerea coplatilor face posibila, pentru autoritatile finantatoare, generarea de venituri pentru extinderea serviciilor adecvate la cei cu venituri scazute. Aplicarea coplatilor adecvate elimina multe din subventiile injuste inerente în asistenta gratuita.

Coplatile pot, de asemenea, sa ajute la descentralizarea si sustinerea serviciilor de sanatate publice în doua moduri: prin rationalizarea sistemelor de trimitere prin semnalele preturilor, astfel încât pacientii sa fie orientati catre serviciile mai ieftine din judetele lor, si prin introducerea taxelor care se retin la unitatea sanitara, schimbând astfel partial controlul problemelor bugetare de la nivelul central la comunitatile judetene si locale. Mobilizarea resurselor locale poate contribui la sustinerea serviciilor medicale cele mai adecvate, o problema-cheie în tarile în care resursele sunt reduse.

Coplatile pentru serviciile publice ar putea ajuta sa stimuleze dezvoltarea sectorului medical privat. Când taxele sunt uzuale în sectorul public, familiile sunt interesate mai mult de modalitati alternative de plata pentru servicii de sanatate (ex.: asigurari de sanatate private). Astfel, se poate sustine ca cresterea coplatilor într-un sistem finantat prin taxe sau de asigurari sociale conduce la dezvoltarea unei piete a asigurarilor private si a unui sector privat puternic, independent de sectorul public. În sfârsit, se afirma ca în unele tari (ex.: economii foste socialiste), pacientii platesc deja “pe sub masa” personalului medical si administrativ. Aceste plati au numai putine legaturi cu necesitatea, felul si calitatea îngrijirilor. Introducerea coplatilor într-un sistem de asigurari sociale ar ajuta deci la oficializarea platilor “pe sub masa” care creeaza distorsiuni profunde în acordarea îngrijirilor. Aceste argumente pledeaza pentru taxarea pacientilor la locul unde primesc îngrijiri.

Totusi, exista unele contraargumente importante, care trebuie luate în considerare daca urmeaza sa fie dezvoltata o strategie de coplata coerenta.

Astfel, coplatile acopera doar o mica parte a costurilor. Adesea este subliniat ca, în ciuda cresterii coplatilor din ultimii ani în multe tari cu sisteme de sanatate publice, acestea acopera numai o mica parte a costurilor de functionare. Aceasta reprezinta nu mai mult de 5% din totalul cheltuielilor. De aceea, o tara care urmareste sa creasca rolul coplatilor nu ar trebui sa le vada ca pe un panaceu pentru problema subfinantarii serviciilor de sanatate.

Coplatile nu duc automat la cresterea veniturilor, mai ales datorita faptului ca acestea sunt vazute adesea de catre guvernele care le promoveaza sau sustin ca un instrument care va facilita un nivel mai scazut al cheltuielilor publice pentru serviciile de îngrijiri medicale. Aceasta înseamna ca totalul veniturilor pentru sistemul de sanatate ar putea sa scada, în ciuda cresterii coplatilor.

Ar trebui, de asemenea, amintit ca schemele coplatilor au propriile costuri administrative. Un sistem de coplati cu un domeniu larg al scutirilor si/sau subventiilor implica costuri administrative mari, care trebuie deduse din veniturile antecalculate.

Un argument puternic împotriva coplatilor este ca acestea “lovesc” în cei care sunt cel mai putin protejati - cei cu venituri scazute si bolnavii, de unde aparitia unor probleme serioase legate de echitate. Faptul ca, în toate societatile, cei cu venituri scazute tind sa fie si cei mai putin sanatosi face ca aceasta problema sa fie cea mai grava. De aceea, teoria economica si practica sugereaza ca coplatile vor avea un efect în detrimentul nivelurilor de consum de îngrijiri de sanatate al persoanelor mai putin înstarite si care, de regula, au si cele mai mari nevoi de sanatate. Totusi, este important sa se observe ca asistenta medicala este un bun eterogen, semnificând ca aceste argumente se pot aplica la unele forme de îngrijiri medicale, dar nu la toate. De exemplu, cel mai cuprinzator studiu despre efectele împartirii costurilor asupra consumului de servicii medicale - experimentul RAND privind asigurarile de sanatate în SUA - a aratat ca reducerea cererii pentru serviciile ambulatorii a fost mai mare pentru cei cu venituri scazute decât pentru cei

bogati, în timp ce contrariul a fost adevarat pentru serviciile spitalicesti.

Raspunsul politicilor de sanatate la situatia de mai sus a fost acela de a crea scutiri de coplati pentru cei cu venituri scazute. Totusi, aceia care sunt împotriva coplatilor sustin ca scutirile necesita un sistem de înregistrare si verificare complex. În plus, invariabil, se sustine, cei care beneficiaza de scutiri sau subventionari ale coplatilor tind sa fie sub numarul persoanelor care au dreptul la aceste scutiri. De exemplu, se estimeaza ca prescriptiile gratuite, în sistemul national de sanatate din Anglia, sunt solicitate de 50-60% din cei care au dreptul la scutire. De asemenea, este o problema faptul ca cei bogati si informati pot sa gaseasca modalitati de a obtine exceptari de plati, în timp ce aceia carora le este destinata, nu le obtin. Mai mult, în cazurile în care scutirile trebuie extinse pentru a proteja toate grupurile dezavantajate, veniturile din coplati vor tinde sa fie mult mai scazute decât se astepta.

O problema ulterioara este aceea ca coplatile pot duce la utilizarea cu întârziere a serviciilor. De exemplu, daca exista taxe pentru consultatii în asistenta primara, unii indivizi pot decide sa nu mearga la doctor. Starea lor de sanatate se poate deteriora si, când eventual se vor prezenta singuri la medic, ei vor avea nevoie de tratamente mai costisitoare. Acest argument sugereaza ca medicina primara, cel putin, ar trebui sa nu fie obiectul taxelor.

Probabil unul din cele mai puternice argumente împotriva coplatilor este acela ca piata serviciilor medicale nu functioneaza ca alte piete. Asa cum am aratat anterior, ea este caracterizata prin asimetrie informationala privind pacientii, care adesea sunt incapabili sa stabileasca daca simptomele lor sunt grave sau nu. În plus, de obicei, ei nu cunosc nivelul si forma tratamentului necesar si, în general, au putine informatii despre eficacitatea tuturor tratamentelor existente. Complexitatea datelor, multitudinea alegerilor si starea psihica proasta a multora care descopera ca sunt bolnavi au drept rezultat încrederea consumatorului în furnizor pentru a primi informatii si a lua decizii referitoare la consumul de servicii medicale. Dar pacientul si nu medicul, suporta efectele coplatilor. De aceea, utilizarea este improbabil sa fie astfel moderata si piata serviciilor medicale nu va fi mai eficienta decât atunci când coplatile au fost absente.

Testul final al modelului coplatii este efectul asupra starii de sanatate a pacientilor. Unii autori au sugerat ca daca coplatile conduc la o reducere în utilizarea serviciilor de sanatate, atunci ele vor produce un declin al starii de sanatate. Surprinzator, exista însa foarte putine dovezi solide în aceasta problema. Studiul RAND mentionat anterior a stabilit ca utilizarea redusa a serviciilor a avut un mic sau nici un efect advers asupra sanatatii pentru persoane obisnuite. Totusi, studiul a stabilit, de asemenea, ca sanatatea bolnavilor cu venituri scazute - aproximativ 6% din populatie - a fost afectata negativ. Astfel, coplatile par sa nu afecteze sanatatea majoritatii populatiei, dar ele sunt daunatoare celor mai dezavantajati.

Argumentele de mai sus sugereaza o analiza mai amanuntita a serviciilor de sanatate si a diferitele tipuri de coplati

corespunzatoare existente. Schemele coplatilor sunt variate, conform naturii aranjamentelor financiare, dar în general au cinci forme.

Prima este o suma fixa, indiferent de costul serviciului furnizat. Astfel, un produs farmaceutic va fi taxat cu aceeasi suma de 5.000 lei, indiferent daca fondul de asigurari a platit 10.000 sau 100.000 lei pentru utilizarea lui.

Al doilea tip este o plata procentuala în functie de pretul sau costul serviciului furnizat. Aceasta masura se aplica în mod curent în România pentru medicamentele prescrise, pentru care pacientii platesc între 25 si 75% din pretul medicamentului. Acesta ar putea fi aplicat, de asemenea, altor forme de îngrijiri (ex.: un procent din taxa zilnica pentru spitalizare într-un spital care are contract cu fondul de asigurari).

A treia optiune este pentru plata din partea pacientilor a unei sume deductibile (de ex.: persoanele platesc 100% din costul tratamentului într-o anumita perioada, dupa care asiguratorul va plati celelalte costuri). Asemanatoare cu aceasta este plata pentru serviciile ce depasesc o anumita limita, unde pacientul plateste surplusul costului peste un maximum prevazut de agentia finantatoare. Acest model este folosit în sistemele pretului de referinta pentru medicamente, cum este în Germania si Olanda, unde este stabilit un pret standard pentru un grup de medicamente si pacientii platesc diferenta între pretul de referinta si pretul cu amanuntul al medicamentului respectiv, daca pretul lui este ridicat.

În final, a cincea optiune este exceptarea tratamentelor particulare de la acoperirea acordata de fondul de asigurare. Tipurile de îngrijiri de sanatate exceptate în sistemele de sanatate moderne sunt: rezervele cu un pat, ochelari si proteze dentare. În mod asemanator, sunt excluse adeseori medicamentele cu valoare terapeutica limitata. În toate aceste cazuri, pacientul plateste costul întreg al serviciului în momentul consumului.

Ar trebui observat ca sunt posibile combinatii ale acestor forme de coplata. Astfel, de exemplu, un pacient ar putea plati 50% din pret pentru primele cinci consultatii de asistenta primara într-un anumit an si dupa aceea nu mai plateste nimic. O astfel de masura ar fi destinata sa protejeze bolnavii cronici care utilizeaza mai mult îngrijirile de sanatate.

O problema care apare imediat când se concepe o strategie de coplati se refera la care tipuri ale îngrijirilor de sanatate se taxeaza. Chiar si aceia care sunt împotriva utilizarii coplatilor ar putea fi de acord ca sunt unele servicii care sunt bune canditate pentru coplati. De exemplu, nu exista nici un motiv pentru care saloanele particulare din spitalele publice nu ar trebui sa fie taxate. Acelasi lucru poate fi spus cu privire la costul hranei si altor servicii hoteliere pentru cei internati sau pentru serviciile acordate în afara programului de lucru pentru cei care sunt dispusi sa plateasca si doresc sa evite cozile. Totusi, acestea sunt subiecte minore atunci când este vorba de un sistem de sanatate global.

Cele mai multe tari folosesc coplatile mai ales pentru medicamentele prescrise. Se considera ca medicatia prescrisa în ambulator permite pacientilor, cu exceptia anumitor categorii defavorizate si subventionate, sa faca fata costurilor fara sa ameninte tratamentul

prescris si deci starea de sanatate. Mai mult, cheltuielile cu medicamentele sunt o problema mare a bugetelor de sanatate si de aici nevoia de acoperire a costurilor. Totusi, se sustine ca sistemul de coplata ar trebui astfel dezvoltat încât sa permita un tratament preferential bolnavilor cronici, în special celor care au nevoie de medicamente esentiale.

De asemenea, exista o explicatie rationala pentru plata unei taxe în cazul nasterilor, acestea fiind un eveniment care poate fi prevazut. Aceasta înseamna ca potentialii consumatori pot face economii în vederea platii la momentul nasterii. În mod similar, serviciile care pot fi amânate pâna când banii sunt disponibili sunt candidate bune pentru coplata. Acesta este cazul celor mai multe servicii stomatologice. În final, în interesul eficientei, pacientii care ocolesc sistemul de trimitere, mergând direct la spitale, sau aceia care nu sunt urgente autentice se considera ca ar trebui sa suporte o coplata. Aceasta necesita ca îngrijirile primare, care ofera asistenta gratuita sau aproape gratuita, sa fie usor accesibile.

Oportunitatea coplatii pentru alte tipuri de îngrijiri de sanatate este mai putin indicata; totusi, se poate observa ca servicii cum ar fi furnizarea de ochelari, proteze si fizioterapie sunt invariabil subiectul coplatii în tarile europene. Serviciile preventive, procedurile de diagnostic si spitalizarea, pe de alta parte, sunt taxate mult mai rar.

Dificultatea fundamentala a oricarui sistem de taxe este cum sa scuteasca pe cei cu venituri scazute si alte grupuri dezavantajate. A sustine ca cei care pot sa-si permita ar trebui sa plateasca costul întreg al serviciilor curative pe care le folosesc si ca persoanele cu venituri scazute ar trebui protejate printr-un sistem diferit de coplati este facil în teorie, dar foarte dificil în practica. Exista dificultati în stabilirea persoanelor care au dreptul la tratament mai favorabil, mai ales în cazul tarilor în care economia paralela, evazionista fiscal, este importanta, asa cum este si cazul României. Mai mult, consimtirea platii nu este neaparat o dovada a posibilitatii de a plati. Persoanele pot sa câstige bani în timp de criza, dar la un cost considerabil pentru ei si familiile lor. Ei pot renunta în acest scop la alte bunuri, precum hrana, care este la fel de importanta pentru mentinerea unei bune sanatati. Scutirile de coplata pentru grupurile cu venituri scazute pot duce, de asemenea, la stigmatizarea sau pierderea respectului de sine, care poate împiedica oamenii sa solicite tratamente diferentiale.

Cu toate acestea, daca un guvern decide ca sunt necesare coplatile în îngrijirile de sanatate, atunci aceste probleme trebuie depasite. Cu privire la cei cu venituri scazute, sunt patru strategii esentiale pe care un guvern le poate urmari:

i. sa diferentieze coplatile în functie de venitul beneficiarului si, sub o anumita limita, sa se renunte la taxa;
ii. sa li se dea posibilitatea celor cu venituri scazute sa acopere coplata de la o institutie specializata, ca Ministerul Muncii si Protectiei Sociale;
iii. sa acorde tuturor un voucher care poate fi folosit în loc de bani pentru obtinerea unui numar minim de servicii de sanatate;

iv. sa asigure, prin impozitele generale redistributive sau politici de ajutoare banesti, ca toate familiile sa aiba resurse suficiente pentru a obtine un nivel de baza al serviciilor pe care le doresc.

Totusi, nu numai cei cu venituri scazute trebuie protejati. Exista o situatie evidenta pentru renuntarea la platile pentru bolile cronice si cererile pentru îngrijiri de sanatate foarte scumpe (de ex., anumite transplanturi de organe). În mod asemanator, un guvern poate dori sa acorde stimulente pentru anumite grupuri în vederea consumarii de îngrijiri de sanatate specifice (ex.: copii si gravide).

Ca un comentariu final la aceasta sectiune am putea spune ca daca folosirea coplatilor pentru îngrijirile de sanatate este solutia, care este exact problema? Sustinatorii folosirii coplatilor le recomanda mai ales în doua situatii. Prima este atunci când cheltuielile pentru sanatate în totalitate sunt scazute sau prabusite: coplatile sunt recomandate ca o cale de a mobiliza mai multi bani pentru îngrijirile de sanatate fata de cât pot furniza sursele existente. A doua situatie, paradoxal, este atunci când cheltuielile pentru sanatate sunt ridicate sau cresc repede, iar coplatile sunt recomandate ca o cale de îmbunatatire a eficientei prin moderarea cererii si a costurilor. Indiferent de problema la care încearca sa raspunda, este important ca aceasta sa fie clar identificata si coplatile sa fie conforme cu problema a carei rezolvare se doreste. În România, subiectul coplatilor a nascut numeroase dispute, dar o politica coerenta în acest sens este înca inexistenta, desi la ora actuala între 20% si 30% din costurile asistentei medicale sunt suportate prin plati private directe de catre pacienti, fie prin plati oficiale, fie mai putin oficiale - un procent mare chiar comparat cu tendintele europene în domeniu. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: finantarea serviciilor sanitare

Bibliografie selectiva: **WHO (1978)**

Corporatism

Corporatismul reprezinta atât o *perspectiva teoretica* de analiza a guvernarii, cât si un tip de *aranjament institutional* - fata de dezvoltarea caruia teoria corporatista s-a constituit, partial, ca un raspuns.

I. Perspectiva corporatista

Perspectiva corporatista are în vedere relatia dintre *interesele organizate* si *autoritatile publice*. Perspectiva accentueaza rolul pe care însusi procesul autoorganizarii (cuprinzând mecanisme de luare a deciziilor, de atragere de noi membri etc.) îl are asupra reprezentarii diferitelor interese în politicile publice (Williamson, 1989; Cawson, 1986). Aceasta abordare s-a constituit ca o alternativa la dihotomia dintre paradigma *liberal-pluralista* si cea *marxista*.

Pe de o parte, orientarea liberal pluralista concepe *interesele* ca fiind preferintele *exprimate* de indivizi si pe care grupurile de interes le agrega. Pe de cealalta parte, orientarea marxista distinge interesul exprimat de indivizi, posibil influentat ideologic si parte a unei "false constiinte", de *interesul obiectiv* al acestora, determinat de *apartenenta lor de clasa*. Pentru corporatisti este interesant de analizat modul în care interesele unui grup/organizatii difera de interesele indivi-

duale nu în virtutea pozitiei de clasa sau a ideologiei, ci datorita însusi procesului agregarii acestora. Mecanismele *actiunii colective* sunt cele care (în aceasta perspectiva) influenteaza considerabil interesele grupurilor.

Procesul organizarii este, de asemenea, considerat o sursa privilegiata a *puterii*. Spre deosebire de liberal-pluralisti si de marxisti, care acorda atentie mai ales dimensiunii *relationale* a puterii (conform careia puterea unui grup social poate creste doar pe seama reducerii corespunzatoare a puterii altor grupuri), corporatistii considera ca puterea înseamna în egala masura *autocontrol* si control asupra celorlalti. Prin urmare, mecanismele de autoorganizare pot creste puterea unui grup fara sa scada în mod necesar puterea celorlalte grupuri.

În relatie cu *statul*, organizatiile obtin putere printr-un proces de *închidere sociala,* prin care îsi aroga *monopolul reprezentarii* unei categorii particulare de interese. Nu toate interesele au însa aceeasi capacitate de a se organiza într-un grup monopolist (vezi mai jos); totusi, perspectiva corporatista nu acorda aprioric nici unui tip de interes un statut preferential, respectiv primordial (spre deosebire de perspectiva marxista, care privilegiaza interesele de clasa).

Liberal-pluralistii considera ca statul este *neutru* în raport cu interesele sociale si *reactioneaza* la presiunile lor. Dimpotriva, marxistii considera ca statul are un *caracter de clasa* si o interventie proprie în societate, vizând apararea intereselor capitalului (nefiind deci pur si simplu reactiv). Corporatistii observa si ei ca statul nu este neutru, ci partinitor în raport cu grupurile sociale de interes: accesul la elaborarea politicilor publice este restrâns la anumite grupuri care capata un caracter cvasipublic. Acest dezechilibru a fost exprimat si prin sintagma *corporatism pentru cei puternici, pluralism pentru cei slabi*. Partinirea statului nu este însa neaparat structurata pe liniile apartenentei de clasa. De asemenea, statul nu este strict reactiv, ci are initiativa si se foloseste de grupurile de interes în formularea si implementarea politicilor publice.

Din premisa *rationalitatii individuale* decurg o serie de legi privind atât dificultatile agregarii intereselor individuale, cât si costurile si beneficiile sociale ale actiunii grupurilor organizate. Câteva dintre aceste legi referitoare la importanta marimii grupului pentru capacitatea de autoorganizare, dar si pentru impactul social mai larg al actiunii sale sunt enuntate mai jos, urmând cu aproximatie formularea clasica a lui Mancur Olson (1982):

1. În absenta unor sanctiuni individualizate, motivatia pentru actiune colectiva descreste pe masura ce marimea grupului creste, astfel încât grupurile mari sunt în mai mica masura capabile de a actiona pentru apararea interesului lor comun decât grupurile mici.
2. Prin urmare, nu exista tari în care sa se realizeze o organizare simetrica a tuturor grupurilor cu interese comune si care sa poata atinge rezultate optime prin negocieri extensive (unele grupuri, precum consumatorii, contribuabilii, somerii sau saracii, nu au capacitatea de a se organiza si, prin urmare, vor fi exclusi de la negocieri).

3. Membrii grupurilor relativ mici au o putere organizationala de actiune colectiva disproportionata; aceasta disproportie se diminueaza în timp - fara sa dispara însa - în societatile stabile.
4. Grupurile de marime relativ redusa (comparativ cu ansamblul societatii în care actioneaza) vor gasi profitabil sa mareasca proportia din bunastarea colectiva care le revine, practic indiferent de costul pe care aceasta redistributie îl impune societatii (deoarece, în virtutea dimensiunii sale reduse, partea din cost pe care o suporta grupul este foarte mica în raport cu beneficiile pe care le primeste prin redistributie).
5. Grupurile de interes cuprinzatoare (relativ mari în raport cu ansamblul societatii) au un anumit interes în a creste prosperitatea societatii în care actioneaza, deci sunt interesate în a redistribui prosperitatea spre membrii lor, cu un cost social cât mai mic posibil.

II. Aranjamente institutionale corporatiste

Definitie

Una dintre cele mai influente definitii ale *corporatismului* ca structura institutionala a unei societati a fost oferita de Ph.C. Schmitter:

- "Un sistem de reprezentare a intereselor în care unitatile constitutive sunt organizate într-un numar limitat de categorii diferentiate functional, ordonate ierarhic, nonconcurentiale, obligatorii si unice, recunoscute si licentiate (daca nu create) de stat, carora le este acordat deliberat un monopol al reprezentarii în cadrul domeniului respectiv, în schimbul unui anume control asupra selectiei liderilor lor si asupra articularii revendicarilor si sprijinului" (Schmitter, 1974, p. 93-94).

Schmitter opune corporatismul în special *pluralismului*, definit ca:

- "Un sistem de reprezentare a intereselor în care unitatile constitutive sunt organizate într-un numar nespecificat de categorii multiple, voluntare, competitive, ordonate neierarhic si auto-determinate în ceea ce priveste tipul sau amploarea intereselor, categorii care nu sunt în mod special licentiate, recunoscute, subventionate, create sau în alt mod controlate de catre stat si care nu exercita un monopol al activitatii de reprezentare în cadrul domeniului respectiv" (Schmitter 1974, p. 96).

Ulterior, Schmitter a redefinit corpoatismul ca fiind un sistem de *intermediere* a intereselor (si nu de *reprezentare*), ca recunoastere a faptului ca, pe de o parte, grupurile de interes nu reflecta pe deplin interesele individuale ale membrilor lor, ci le transforma într-o oarecare masura, iar pe de alta parte, ca aceste grupuri actioneaza ca un intermediar între stat si constituentii lor, realizând si functii de reglementare cvasipublice.

Alte definitii mai putin exigente accentueaza relatiile dintre stat si anumite grupuri de interes:

- "Un sistem de organizare politica si sociala în care grupuri sau interese sociale majore (sindicatele, patronatele, agricultorii, militarii, grupuri etnice, de clan sau de patronaj, corpuri religioase) sunt integrate în sistemul guvernamental, deseori într-un sistem monopolist sau sub

tutela si controlul statului, pentru a obtine o dezvoltare nationala coordonata" (Wiarda, 1997, p. IX).

- "Un proces socio-politic specific în care organizatii reprezentând interese functionale monopoliste se implica în procese de schimb politic cu agentiile de stat privind politici publice. Aceste organizatii sunt implicate într-un rol care combina reprezentarea intereselor cu implementarea politicilor printr-un autocontrol ce le este delegat" (Cawson 1986, p. 38).
- "Un mod de organizare a intereselor caracterizat de masura în care membrii celor mai importante grupuri economice sunt încorporati, prin intermediul organizatiei lor, în retele institutionalizate de negociere a tranzactiilor economice cheie (de exemplu, negocierea salariilor) si a aspiratiilor comune (de exemplu, nivelul venitului si crearea de locuri de munca) (Hicks, 1999, p. 128).

O acceptiune usor diferita o întâlnim la Grsta Esping Andersen, care utilizeaza conceptul de corporatist ("corporativist") pentru a desemna un mod de solidaritate sociala în fata riscurilor. El defineste solidaritatea corporatista ca fiind bazata pe *apartenenta la un grup de status*. Redistributia se realizeaza deci în limitele grupurilor de *status* - în general, grupuri de *status* profesional. Acest tip de solidaritate este diferit de tipul "rezidual" (în care politicile publice de sprijin se adreseaza doar segmentelor extrem de marginale, restul cetatenilor apelând la forme private de asigurare contra riscurilor) si de tipul "universalist" (în care statul îsi asuma sarcina de a redistribui riscurile între toti cetatenii) (Esping-Andersen, 1999, p. 40-41).

Într-o structura institutionala corporatista, grupurile de interes îndeplinesc trei functii principale: (1) *agregare* si *reprezentare* a intereselor membrilor, (2) *deliberare* în elaborarea politicilor publice, precum si (3) *implementare* a acestor politici.

O structura corporatista presupune contopirea institutionala a functiilor de reprezentare, respectiv deliberare si implementare a politicilor în cadrul grupurilor de interes. Negocierile în care grupurile de interes se implica pentru a influenta legislatia care va fi ulterior implementata prin administratia de stat nu fac parte, prin urmare, dintr-un aranjament corporatist, ci dintr-unul pluralist. Negocierile corporatiste antreneaza responsabilitatea grupului de interes în ceea ce priveste implementarea lor.

O structura corporatista presupune, de asemenea, implicarea *statului* în concertarea strategiilor diverselor grupuri. Statul participa ca un agent cu autonomie limitata; cazurile extreme de autonomie nelimitata (stat totalitar) sau de absenta totala nu reprezinta aranjamente corporatiste.

Grupurile corporatizate pot reprezenta interese diverse. Structurile *tripartite* implica în general *statul, sindicatele si patronatele*. Sunt însa posibile, de exemplu, si structuri *bipartite* care sa implice statul si *organizatii profesionale* (în domenii cum ar fi agricultura, medicina, dreptul etc.).

Tipologie

Dezbaterea asupra corporatismului a luat amploare în anii '30, unul dintre cei mai influenti autori fiind Mihail Manoilescu. M. Manoilescu distinge între *cor-*

poratismul pur, în care legitimitatea si functionarea statului sunt integral sau în principal dependente de activitatea *corporatiilor* (unice, necompetitive, ordonate ierarhic), si *corporatismul subordonat*, în care statul creeaza corporatii (structurate similar) pe care le foloseste ca instrument auxiliar, derivându-si legitimitatea în principal din alte surse.

Dupa cel de-al doilea razboi mondial, conceptul a reaparut în analiza politica în anii '60-'70, pentru a reflecta o realitate sociala greu de descris în termenii dihotomiei pluralism-marxism. Tipul corporatist de organizare sociala identificat în state europene precum Suedia, Austria, Olanda, Germania, Danemarca si partial Marea Britanie a primit denumirea de **neocorporatism**, pentru a-l distinge de tipul autoritar de corporatism (din state precum Italia lui Musollini, Spania lui Franco, Portugalia lui Salazar). Aceeasi distinctie o reflecta si diferenta dintre *corporatismul societal* (denumit si *corporatism deschis* sau *democratic*), bazat pe un stat democratic si participare voluntara a grupurilor de interes la guvernare, si cel *de stat*, bazat pe un stat autoritar, care impune un control strict asupra activitatii grupurilor de interes (Schmitter, 1974).

Majoritatea autorilor sunt de acord ca, dincolo de distinctivitatea conceptuala a corporatismului ca "ideal-tip", aranjamentele institutionale reale sunt deseori o juxtapunere sau o combinatie de corporatism si pluralism. De exemplu, teza "statului dual" (Cawson, 1986 si Williamson, 1989) afirma ca aranjamentele corporatiste prevaleaza în domeniul *politicii productiei*, unde statul este puternic dependent de asociatiile de producatori pentru a-si îndeplini obiectivele, dar în schimb politicile *consumului* sunt structurate dupa aranjamente pluraliste (Williamson, 1989). Deoarece într-o organizare corporatista grupurile de interes devin agentii cvasipublice sau chiar pe deplin publice, fara a fi însa neaparat constituite pe baze elective, se pune problema *responsabilitatii* lor, a compatibilitatii cu mecanismele democratice de reprezentare si decizie.

Aranjamentele corporatiste pot avea loc la diferite niveluri. Astfel, *macrocorporatismul* se refera la negocieri de nivel national între organizatii de vârf si guvern, în timp ce *mezocorporatismul,* se refera la negocieri de nivel sectorial între grupuri de interes si agentii guvernamentale sau regionale. Poate fi identificat si un *microcorporatism* implicând negocieri între firme si agentii guvernamentale sau autoritati locale (Cawson, 1986), precum si un *corporatism al bunastarii* (*welfare corporatism*) care, spre deosebire de celelalte trei forme, nu se centreaza asupra politicii productiei economice, ci asupra politicii furnizarii serviciilor sociale (Williamson, 1989).

În functie de gradul de institutionalizare, distingem tari cu o organizare *înalt, mediu* sau *scazut* corporatista. Referitor la statele cu aranjamente institutionale neocorporatiste, în prima categorie sunt incluse în general tari precum Austria, Suedia si Olanda; în cea de-a doua întâlnim tari precum Germania, Danemarca si Marea Britanie, în timp ce Franta, Italia, Spania si Portugalia sunt exemple de tari considerate a avea un nivel redus de in-

stitutionalizare a neocorporatismului. ◢Cosima Rughinis◣

Vezi si: neocorporatism; grupuri de interes; statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Cawson (1986); Esping-Andersen (1999); Hicks (1999); Manoilesco (1934); Olson (1982); Schmitter (1974); Wiarda (1987); Williamson (1989)**

Costuri administrative asociate programelor sociale

Costurile administrative, în contextul politicilor sociale, se refera la costurile de administrare a programelor, deci la acea parte a fondurilor ce nu se concretizeaza în suport direct (beneficii sau servicii) catre populatie, ci are ca scop mentinerea infrastructurii acestora. Beneficiile de tip categorial-universalist au avantajul de a fi mai ieftine din punct de vedere administrativ, identificarea populatiei-tinta, cât si transferurile realizându-se în baza unor criterii clare, ce nu presupun analizarea cazurilor individuale în termeni de venituri, bunuri, conditii de viata si nici utilizarea unui sistem expert, i.e. asistenta sociala, pentru identificarea nevoilor individuale. Spre deosebire de acestea, programele sociale înalt focalizate sunt asociate cu costuri administrative mai ridicate, în vederea unei cât mai bune identificari a populatiei-tinta si a realizarii transferurilor în mod optim. Aceste costuri sunt legate, în fapt, de evitarea erorilor de incluziune în sistem a unor indivizi ce nu sunt în fapt eligibili, a erorilor de excludere sau de evitare a realizarii unor plati în exces celor ce sunt eligibili. Adesea aceste programe înalt focalizate, bazate pe testarea mijloacelor de trai, necesita utilizarea sistemului expert de asistenta sociala, având caracterul unei asistente sociale individualizate, ceea ce implica costuri de administrare mai ridicata.

În alegerea unui anumit program social, estimarea costurilor administrative este esentiala: un program social înalt focalizat, ce la prima vedere poate parea foarte eficient în raport cu anumite obiective sociale (e.g., reducerea saraciei), poate presupune costuri administrative foarte ridicate, ce duc la costuri totale nefezabile sau comparative cu cele ale unor programe de tip categorial.

Costurile administrative nu depind integral de tipul programului vizat, ele depind, într-o masura semnificativa, si de infrastructura institutionala si organizationala existenta într-un context dat: de exemplu, costurile de administrare a unui beneficiu selectiv bazat pe testarea administrativa a veniturilor va fi mai costisitor într-un context în care controlul fiscal este scazut (deci posibilitatile de verificare a declaratiilor individuale sunt reduse), tehnologia de prelucrare si evaluare a aplicatiilor este mai rudimentara, structurile organizationale au o capacitate administrativa mai mica (resursele umane si materiale reduse) etc. O analiza a programelor focalizate aplicate în America Latina (Grosh, 1994) estimeaza costurile administrative asociate acestor programe ca variind între 4% si 29% din totalul costurilor programelor.

Nu numai gradul de focalizare si infrastructura influenteaza costurile administrative ale unui program social. Acestea vor depinde si de nivelul beneficiului, de marimea populatiei

careia i se adreseaza, de amploarea si nivelul de administrare a acestuia.

Eficienta unui program nu este automat garantata de costuri administrative scazute. Eficienta unui program trebuie evaluata atât în raport cu costurile asociate altor alternative (i.e. tipuri de programe), deci în termenii costurilor de oportunitate, dar si în raport cu modul de alocare si administrare a acestora. Costuri administrative scazute pot indica un program eficient, dar pot fi si un semn al lipsei de eficacitate, datorate scaderii acuratetei focalizarii. **◢Luana M. Pop◣**

Vezi si: beneficii selective; beneficii universalist-categoriale; eficienta administrativa; eficienta alocativa; focalizarea beneficiilor sociale; evaluarea programelor sociale

Bibliografie selectiva: **Grosh (1994); Pratt (1997)**

Costuri de aplicare

C.a. se refera la acele costuri suportate de catre individ, potential beneficiar al unui program social, pentru revendicarea unui anumit drept/beneficiu social. Adesea aceste costuri sunt ignorate complet atunci când se proiecteaza structura institutionala si organizationala a unui program social, în parte si datorita vizibilitatii reduse a acestora, în parte datorita neconstientizarii efectelor acestora asupra solicitantului.

C.a. pot fi:

- **de timp**. Timpul asociat procesului de solicitare-informare asupra tipurilor de acte necesare, întocmirea aplicatiei/dosarului, deplasarile pâna la oficiile responsabile, cozile pe care individul le face pentru eliberarea diferitelor acte/depunerea dosarului;
- **de oportunitate**. Aceste costuri se refera în special la ceea ce "pierde" individul prin investirea timpului sau în procesul de aplicare. De exemplu, o persoana care este somera, prin timpul alocat obtinerii unui beneficiu îsi reduce timpul de cautare activa a unui loc de munca; o persoana cu venituri foarte reduse îsi va reduce din timpul alocat muncii în propria gospodarie, ceea ce poate duce la cresterea costurilor de întretinere a acesteia (în termeni de servicii prestate în gospodarie);
- **financiare**. Costurile de transport asociate eliberarii unor documente etc.;
- **sociale**. Se refera la aspecte precum stigmatizarea, demoralizarea individului.

Costuri de aplicare mai ridicate sunt asociate cu programele de tip selectiv sau bazate pe testarea mijloacelor. Beneficiile de tip categorial-universalist prezinta costuri mai scazute pentru individ, iar costurile sociale de stigmatizare sunt minimizate.

Cu cât costurile de aplicare sunt mai ridicate cu atât probabilitatea de excludere a indivizilor eligibili este mai ridicata. În functie de tipul programului si deci de categoriile carora li se adreseaza, dar si în functie de tipul costurilor de aplicare pe care le presupune, excluziunea celor eligibili prin neaplicare poate lua o amploare mai mare sau mai redusa sau poate genera inegalitati de acces, crescând inechitatea.

Daca modul de informare a populatiei în raport cu programele existente este deficitar, accesul la informatie va fi

diferentiat astfel încât anumite categorii de populatie vor fi dezavantajate - de exemplu, populatia vârstnica, cea care nu citeste ziarele, cei care nu stiu sa citeasca, cei care nu au contacte cu autoritatile locale. În general, segmentul cel mai expus la lipsa de informare este segmentul cel mai sarac, adesea principalul beneficiar al programelor înalt focalizate.

Daca aplicarea pentru un beneficiu necesita deplasarea în alt oras decât cel de resedinta, atunci costurile vor creste pentru cei care locuiesc mai departe de respectivul oras si în special pentru cei din acele zone rurale izolate, cu infrastructura deficitara. Un segment pentru care distantele mari reprezinta costuri ridicate sunt cei cu venituri reduse si populatia vârstnica.

Stigmatizarea reprezinta adesea un cost foarte mare, unii dintre cei eligibili preferând sa nu aplice pentru a nu fi etichetati drept "saraci", "lenesi", "neputinciosi" etc.

Costurile de aplicare trebuie luate în considerare în mod special atunci când se proiecteaza un program de tip selectiv ce se adreseaza unei populatii sarace, pentru care timpul poate reprezenta o resursa utila si necesara în rezolvarea multor probleme, situatia financiara nu permite accesul la servicii ce presupun costuri materiale chiar si minore, iar stigmatizarea poate reprezenta un impediment pentru cei ce încearca sa depaseasca starea în care se afla.

Adesea, cresterea costurilor de aplicare reprezinta o strategie adoptata de catre cei ce administreaza un program social, în vederea reducerii suplimentare a discrepantei dintre nevoi (numar de persoane eligibile) si capacitate financiara. Aceasta tehnica este adesea utilizata atunci când criteriile de selectie nu permit echilibrarea cererii (numar de persoane eligibile) si ofertei (buget existent). În unele cazuri, cei ce administreaza programele încearca sa rezolve aceasta problema crescând selectivitatea prin introducerea unor criterii suplimentare; în cazurile în care aceasta strategie nu este posibila sau suficienta, cresterea costurilor de aplicare pare o solutie realista. Astfel, procesul de selectie este dublat de un proces de autoselectie. Autoselectia poate avea consecinte pozitive pentru focalizare, prin "trierea" celor real în nevoie de cei aflati în situatii mai putin critice. De exemplu, un individ care este formal înregistrat ca somer si nu beneficiaza de venituri legale de pe piata muncii va fi tentat sa aplice pentru un beneficiu social cât timp costurile de aplicare vor fi acceptabile. Daca acest individ desfasoara o activitate pe piata neagra, obtinând venituri ilegale si nedeclarate, atunci costurile ridicate de aplicare îl obliga sa aleaga între un venit mic (din beneficii sociale) si un venit mai ridicat, dar nesigur, din economia informala. Cresterea costurilor de aplicare poate însa avea efecte discriminatorii în raport cu anumite categorii de populatie eligibile: de exemplu, persoanele vârstnice vor fi dezavantajate de costuri materializate în statul la coada, deplasari multiple în vederea obtinerii unor acte necesare, în timp ce somerii vor fi dezavantajati daca timpul necesar aplicarii si obtinerii beneficiului va intra în "concurenta" cu cautarea unui loc de munca.

În unele cazuri, cresterea costurilor de aplicare - ce poate lua forma conditionarii unui beneficiu de prestarea unei

munci în favoarea comunitatii (acolo unde este cazul, deci pentru persoane apte de munca, somere si fara copii mici în întretinere) - este justificata prin evitarea sau nefavorizarea crearii unei dependente a celui eligibil de beneficii sociale, deci de descurajare a pasivitatii. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: beneficii selective; constructia sociala a beneficiarului; echitate orizontala; organizatii ale administratiei publice

Bibliografie selectiva: **Lipsky (1980)**

Creditarea angajarii

C.a. este o forma de finantare a angajarii, constând în facilitati de creditare acordate agentilor economici care angajeaza persoane fara loc de munca. În unele cazuri, acordarea acestor facilitati este conditionata de un numar minim de angajari din rândul somerilor sau de crearea de noi locuri de munca, iar alteori de lipsa concedierilor în profesii similare o perioada premergatoare determinata (6-12 luni). Uneori c.a. este combinata cu subventionarea angajarii, optându-se pentru una sau alta dintre masuri în functie de conditiile concrete (e.g., Republica Ceha). Adesea este asociata crearii directe de locuri de munca.

O forma a acestui tip de masura este cea a facilitatilor de creditare acordate somerilor care vor sa înceapa o afacere pe cont propriu, pe baza unui proiect antreprenorial, care sa garanteze angajarea solicitantului pe o perioada minim determinata. Facilitatile constau în acordarea unei sume de start (sau rambursarea acesteia, integral sau partial), acoperirea costurilor ocazionate de necesitatea unei pregatiri specifice legate de pornirea unei afaceri, exceptarea de la plata contributiilor de asigurari sociale pe o durata determinata (cel mult 1 an). Suma de start este echivalentul ajutorului de somaj de care acesta beneficiaza sau o cota procentuala din acesta pe 6 luni.

Acest tip de masura adresata somerilor pentru începerea unei activitati antreprenoriale a fost preluat de toate tarile fost comuniste. Cea mai larga raspândire a avut-o în Republica Ceha, care a si cunoscut o explozie a întreprinderilor mici si mijlocii la începutul anilor ‘90. În Bulgaria, prezentarea unui proiect antreprenorial de catre somer îi putea aduce acestuia un suport financiar din partea statului egal cu suma integrala care i se cuvenea acestuia pe întreaga perioada de somaj. Dupa 1992, prezenta unui al doilea somer în familia initiatorului proiectului antreprenorial aducea cu sine dreptul de a primi suplimentar echivalentul a 5 salarii minime. În Ungaria, ajutorul financiar la care somerul are dreptul este o suma echivalenta cu ajutorul de somaj la care acesta are dreptul pe 6 luni sau rambursarea a 50% din costurile de înfiintare sau 50% din costurile de training necesitate de dezvoltarea acestui plan antreprenorial sau rambursarea asigurarilor sociale ce-i revin pe maxim 1 an.

În România, acest tip de masura a fost reglementata în 1994 si se adresa întreprinderilor mici si mijlocii, cu conditia ca acestea sa angajeze someri pe cel putin 50% din locurile de munca nou create. În cazul desfacerii contractului de munca în mai putin de 2 ani de la angajare, pentru un salariat provenind din rândul somerilor, angaja-

torul trebuie sa angajeze în loc un alt somer. În cazul nerespectarii procentului minim de someri angajati, angajatorul pierde dreptul de a primi credit si plateste penalitati în suma egala cu creditul acordat. Creditul se poate primi pentru aprovizionarea productiei si desfacerii sau pentru investitii. În cazul investitiei, creditul acopera cel mult 75% din aceasta. Exceptie fac societatile nou înfiintate de catre someri, în care creditul poate acoperi pâna la 90% din investitie. Termenul de creditare este de 1 an, respectiv un an si jumatate în cazul investitiei.

O alta forma de sprijin acordat în vederea dezvoltarii unei afaceri este *consultanta în afaceri*, care vine în sprijinul celor care încearca sa dezvolte o activitate pe cont propriu, fie sub forma sprijinului acordat pentru înfiintarea firmei, fie sub forma *incubatoarelor de afaceri*. Acestea urmaresc sa sustina dezvoltarea întreprinderii într-o prima faza prin asigurarea unui mediu economic stabil, punând la dispozitia micilor întreprinzatori, pentru o perioada delimitata, mijloacele logistice necesare (sediu - eventual în incinta unei întreprinderi, servicii de comunicare gratuite), un microclimat economic care sa faciliteze aprovizionarea si desfacerea productiei, ca si servicii de consiliere.

Platile compensatorii acordate salariatilor disponibilizati din sectoarele supuse restructurarii (1997-2000) au fost proiectate si sa permita sustinerea financiara a activitatii antreprenoriale, motiv pentru care acestea s-au platit integral o data cu desfacerea contractului de munca. Ulterior, acestea au fost facute lunar, esalonat pâna la acoperirea integrala a sumei cuvenite. S-a pastrat totusi posibilitatea platii integrale doar în cazul în care somerul prezenta un proiect de afaceri, solicitând sprijin pentru a-l pune în practica. O data cu sprijinul financiar, somerul putea primi si consultanta economica pentru a pune planul în aplicare.

O forma speciala a creditarii angajarii în România, constituita ca o forma mixta de protectie activa a somerilor si de ajutor pentru familiile cu venituri foarte reduse, este *microcreditul*. Aceasta forma de creditare a fost adoptata în 1999, împreuna cu alocatia de solidaritate pentru familii cu venituri mici (masura tranzitorie), ca o modalitate de ajutor activ a familiilor cu venituri reduse. Aceste microcredite sunt acordate din fondul national de solidaritate, înfiintat în 1999 si constituit prin aplicarea unor taxe speciale asupra câstigurilor obtinute din jocuri de noroc sau tip loto. Aceste credite au fost proiectate initial pentru a fi rambursate integral, însa fara dobânda, în termen de cinci ani de la demararea afacerii. În toamna anului 2000, Ministerul Muncii si Protectiei Sociale, responsabil de aplicarea acestui program, a semnat un contract cadru de administrare a fondului destinat microcreditarii cu Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) si Fundatia pentru Asistenta Întreprinzatorilor din România (FAIR). Proiectele de afacere sunt evaluate astfel de catre FAIR, urmând ca situatia sociala a solicitantilor sa fie evaluata, pe baza de anchete sociale, de catre Directiile Judetene de Munca si Protectie Sociala. Valoarea maxima a unui microcredit a fost stabilit la 10.000 de euro, iar perioada de

rambursare a creditului scurtata la trei ani. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: piata muncii; politici active; subventionarea angajarii

Bibliografie selectiva: **Godfrey si Richards (1995); FIMAN (1997a)**

Crestin-democratia

Crestin-democratia este principala expresie a *corporatismului* modern, fiind conceputa ca o cale de mijloc între social-democratie si liberalism. Fara a avea amploarea acestor doua ideologii, crestin-democratia s-a impus cu relativ succes în lumea politica si ideologica a Europei de Vest, propunând solutii si modele proprii de dezvoltare a statului si de furnizare a bunastarii.

Pentru democratia crestina, statul trebuie cladit pe temelia respectarii valorilor crestine (cu precadere a iubirii de semeni), a persoanei ca membru al comunitatii, a principiilor ierarhiei si subsidiaritatii. În centrul doctrinei sta persoana, privita ca membru al comunitatii din care face parte. Statul urmeaza a interveni în ajutorul indivizilor doar atunci când dau gres familia, biserica, retelele sociale în care sunt prinsi sau comunitatea locala. Solidaritatea este astfel legata de status, perpetuând o societate structurata pe clase. Crestin-democratia preia viziunea liberala a neinterventionismului economic, cu amendamentul ca statul trebuie sa fie proprietarul sectoarelor cheie ale economiei. Piata ramâne principalul furnizor al bunastarii, disparând însa obsesia liberala a eficientei, ceea ce permite cheltuieli publice mai ridicate.

Cheia politicilor sociale crestin-democrate este integrarea individului în societate prin apartenenta la grupuri sociale bine definite. Goodin, Headey, Muufels si Driven (1999, p. 253) merg mai departe în a sugera ca la baza proiectului crestin-democrat (si corporatist-conservator, la modul cel mai general) sta „integrarea indivizilor în gospodarii prin casatorie si a gospodariilor în economie, prin munca salarizata a capului gospodariei. Prin integrarea sociala puternica pe ambele aceste fronturi, regimul corporatist spera sa atinga scopul final al unei ordini sociale si economice stabile".

Coeziunea sociala se constituie astfel ca valoare fundamentala a crestin-democratiei, sistemul ideologic fiind precizat suplimentar de principiile solidaritatii sociale în cadrul grupurilor/comunitatii de apartenenta si de cel al subsidiaritatii. Accentuarea valorilor crestine serveste drept principiu organizator pentru o societate ordonata, predictibila, functionând dupa mecanisme cunoscute, fara dubii, de toti membrii sai.

Bunastarea este garantata prin stabilitate si ordine, ceea ce implica imediat un venit stabil, indiferent de nivelul sau, si integrarea într-o retea extinsa de schimburi intra si intergospodarii care previne intrarea în saracie. Astfel, serviciile de securitate sociala au mai degraba un rol rezidual, la fel ca în cazul ideologiei liberale. Pentru a asigura însa stabilitatea veniturilor pre si posttransfer, statul crestin-democrat este unul puternic implicat în economie ca proprietar important în unele sectoare productive si comerciale cheie. Este preluata astfel o parte din doctrina interventionista propusa de social-democratie.

De altfel, doctrina economica a crestin-democratiei cauta sa îmbine cele doua ideologii dominante pe plan mondial: liberalismul si social-democratia. Este propusa astfel o *economie sociala de piata*, expresie a cooperarii dintre toate grupurile sociale implicate în procesele de productie, distributie si redistributie. Asa cum o sugereaza enciclicele papale, „demnitatea" muncii este cea care impune respect, fiind singura care poate duce la crearea bogatiei. La rândul ei, doar cooperarea poate garanta utilizarea optimala a resurselor si functionarea diviziunii muncii. De aici aparitia pactelor tripartite patronat-guvern-sindicate si luarea deciziilor mai degraba ca expresie unanima a vointei societatii decât ca urmare a optiunii majoritatii. În acest fel, nici un grup nu ramâne practic în afara societatii, beneficiind în urma profitului comun. Criticile aduse crestin-democratiei si corporatismului vizeaza adesea tocmai acest aspect, invocând faptul ca vor exista mereu membri „nenorocosi" ai comunitatii care nu vor fi bine integrati în nici unul din grupurile centrale ale societatii si nu vor reusi sa beneficieze în urma profitului comun, de la a carui redistribuire vor fi practic exclusi prin marginalitatea lor (vezi Goodin et al., 1999, p. 53-54).

Politicile sociale promovate de crestin-democratie vizeaza în primul rând integrarea individului în societate, atât în grupuri profesionale, cât mai ales în familie si comunitatea locala. În al doilea rând, statul cauta sa se asigure ca grupurile sociale îsi poarta singure de grija (Goodin et al., 1999, p. 54).

Pentru optiunea crestin-democrata, asigurarile sunt concepute în principal ca sisteme ale grupurilor profesionale, fie ca este vorba de pensii, somaj sau asigurari de sanatate. Asistenta sociala cade în grija comunitatii locale, a familiei, bisericii, asociatiilor de caritate, organizatiilor neguvernamentale etc., furnizarea unei bunastari minime fiind reglata de catre principiul subsidiaritatii (responsabilitatea cade în sarcina celui aflat cel mai aproape de cei în nevoie). În plus, data fiind importanta fundamentala acordata integrarii sociale si familiei, majoritatea beneficiilor sociale sunt destinate acesteia. La rândul ei, educatia este furnizata deopotriva de catre autoritatea locala, organizatiile private si confesionale. În fine, accentul pus pe comunitatea locala si pe integrarea individului în comunitate conduce în mod firesc la descentralizare. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: ideologie; liberalismul; social-democratia; corporatism; subsidiaritate

Bibliografie selectiva: **Caldera (1992); Goodin, Headey, Muufels si Driven (1999)**

Critici la adresa statului bunastarii

Termenul desemneaza o serie de pozitii critice adoptate de diversi autori prin prisma diferitelor orientari ideologice. Pastrând optiunea facuta în acest dictionar pentru clasificarea ideologiilor (liberalism, social-democratie, crestin-democratie, marxism, feminism, ecologism), vor fi prezentate în continuare pozitiile critice adoptate de catre autori apartinând liberalismului, marxismului, feminismului si ecologismului.

Critici liberale fata de statul bunastarii

Atât liberalismul clasic (prin acesta întelegându-se bazele gândirii liberale), cât si noua dreapta (i.e. neoliberalismul anilor '70) adopta o pozitie critica puternica la adresa statului bunastarii si a politicilor sociale promovate în cadrul acestuia. Pozitia critica a autorilor liberali îsi gaseste justificare în diferenta valorilor care stau la baza doctrinei liberale si la cea a statului bunastarii. În timp ce liberalismul considera drept valoare fundamentala libertatea, statul bunastarii postbelic occidental se sprijina pe valori specifice social-democratiei, precum solidaritatea sociala si egalitatea. Însa pentru liberalism, egalitatea sociala reprezinta o amenintare la adresa libertatii individuale, asa cum arata Hayek (1997).

Din perspectiva liberala, statul bunastarii se bazeaza pe o conceptie gresita asupra dreptatii, drepturilor sociale si nevoilor (George, Wilding, 1994). Astfel, sunt subliniate numai drepturile cetatenilor, nu si datoriile pe care le au acestia fata de societate, fapt care conduce la scaderea nivelului de responsabilitate individuala în rândul cetatenilor. În plus, stabilirea unor nevoi de baza a caror satisfacere trebuie sa fie asigurata pentru toti membrii societatii porneste de la permisa ca toti membrii societatii au aceleasi nevoi care trebuie sa fie satisfacute prin aceleasi mijloace si la acelasi nivel. Neoliberalii resping si ideea de drepturi sociale si drepturi la bunastare, considerând ca exista o distinctie clara între drepturi politice si cetatenesti si dreptul la bunastare, arata Pratt (1998). În timp ce primele sunt categorice si absolute, dreptul la bunastare se bazeaza pe necesitatea satisfacerii unor nevoi stabilite arbitrar de birocrati.

De asemenea, liberalii resping ideea de justitie sociala pe care se sprijina politicile sociale promovate în cadrul statului bunastarii, din doua motive: pentru ca presupune impunerea unui criteriu arbitrar în evaluare, criteriu care se afla în afara mecanismelor pietei, si deoarece absenta unui criteriu agreat de întreaga societate va genera o competitie pentru resurse egoista si distructiva între diverse grupuri din societate (Pratt, 1998). În plus, liberalii arata ca în economia de piata nu poate fi vorba de justitie sau injustitie, termenul de dreptate sau justitie putând fi aplicat proceselor si procedurilor, nu si rezultatelor.

O alta critica vizeaza credinta care sta la baza politicilor statului bunastarii, conform careia orice rau istoric care loveste fiinta umana (saracie, somaj, boala) are o rezolvare, fiind elaborate politici pentru fiecare din problemele sociale identificate (Geroge, Wilding, 1994). Acest interes crescut pentru problemele sociale duce la neglijarea celor economice.

Adeptii noii drepte arata ca dezvoltarea postbelica a statului bunastarii s-a bazat pe premisa falsa ca sistemul de productie si distributie din timpul razboiului poate continua si în timp de pace. Aceasta a dus la elaborarea a doua idei false: daca existenta unui scop comun este capabila în timp de razboi, atunci ea este posibila si în timp de pace; daca guvernul a planificat cu succes razboiul, atunci el va planifica cu succes si pacea (George, Wilding, 1994).

Critici la adresa statului bunãstãrii

Din perspectiva liberala, statul bunastarii reprezinta o amenintare la adresa libertatii individuale, care constituie valoarea suprema a acestei ideologii. Libertatea individuala este îngradita datorita extinderii excesive a puterii statului si datorita faptului ca oferirea de servicii sociale de catre un unic furnizor, statul, limiteaza drastic posibilitatea de alegere a cetatenilor. În plus, egalitarismul propus de statul bunastarii este dependent de coercitie pentru ca, afirma liberalii, redistribuirea este în mod obligatoriu coercitiva.

O alta critica se leaga de gradul de eficienta a statului bunastarii (George, Wilding, 1994). Pentru ca este singurul furnizor de servicii sociale, statul creeaza un monopol în domeniu, care, în lipsa concurentei, ofera servicii de calitate scazuta. În plus, angajatii acestor servicii dispun de *puteri discretionare* si produc supraoferta de servicii, fapt care duce la cheltuieli suplimentare care nu sunt utile, dar care cresc oportunitatile de angajare pentru cei din clasa de mijloc. Astfel, de oportunitatile oferite de existenta statului bunastarii profita mai mult membrii clasei de mijloc. De asemenea, oferirea de servicii universale face ca, de multe ori, acestea sa se îndrepte catre cei care nu au nevoie de ele, ceea ce conduce la risipirea de resurse.

Însa criticile principale aduse de liberalism se centreaza pe efectele pe care le are statul bunastarii asupra sferei economice si a celei sociale (George, Wilding, 1994; George, Page, 1995a). În domeniul economic, statul bunastarii împiedica functionarea normala a pietei libere, care reprezinta, din perspectiva liberala, singurul furnizor autentic de bunastare. În plus, cheltuielile publice crescute necesita ridicarea excesiva a taxelor si impozitelor, ceea ce conduce, pe de o parte, la scaderea dorintei de a munci si descurajeaza asumarea riscului, iar pe de alta parte, duce la scaderea investitiilor si, implicit, la scaderea productivitatii. De asemenea, arata liberalii, cresterea excesiva a cheltuielilor publice pune guvernul în incapacitatea de a le sustine din resursele proprii si conduce la împrumuturi, ceea ce determina aparitia si cresterea inflatiei (Pratt, 1998). Extinderea foarte mare a sectorului public implica si ocuparea unui numar foarte mare de indivizi în sectorul de stat, fapt care conduce la scaderea ofertei de forta de munca pentru sectorul privat al economiei si, pe de alta parte, la aparitia unor sindicate foarte puternice.

Si în plan social, statul bunastarii are o serie de efecte negative, din punct de vedere liberal, pe care le sintetizeaza George si Wilding. În primul rând, asumarea unui rol crescut din partea statului în ceea ce priveste asigurarea bunastarii cetatenilor duce la scaderea responsabilitatii individuale si sociale pentru asigurarea bunastarii. În acest context, cetatenii vor astepta de la stat rezolvarea tuturor problemelor cu care se confrunta atât ei ca indivizi, cât si comunitatea în care traiesc si vor transfera toata responsabilitatea institutiilor abilitate cu rezolvarea problemelor, initiativa personala fiind redusa. Acest fapt conduce la aparitia unei culturi a dependentei în care indivizii asteapta totul de la stat, fara sa mai fie capabili sa iasa din starea în care se afla. Aceasta scadere a responsabilitatii are efecte si asupra vietii de familie, parintii transferând institutiilor

statului sarcinile de educare si îngrijire a copiilor. Pe de alta parte, oferirea de beneficii generoase pentru familiile monoparentale conduce la cresterea numarului acestui tip de familii si la cresterea uniunilor consensuale. De asemenea, implicarea excesiva a statului în furnizarea bunastarii duce la scaderea rolului unor institutii implicate traditional în furnizarea bunastarii, cum ar fi familia, comunitatea locala, biserica.

O ultima critica liberala pe care o prezinta George si Wilding (1994) vizeaza sfera vietii politice. În contextul statului bunastarii, statul îsi asuma un numar foarte mare de responsabilitati, asumându-si chiar rezolvarea unor probleme pentru care nu se poate gasi solutie, cum ar fi eradicarea saraciei, a somajului, ceea ce conduce la un esec inevitabil si la scaderea autoritatii si legitimitatii guvernului.

Critici marxiste ale statului bunastarii

Autorii care apartin scolii de gândire marxiste au vazut totdeauna statul bunastarii ca pe „un sistem social contradictoriu, fiind «bun» si «rau» în acelasi timp, largind si limitând interesele clasei muncitoare, protejând si subminând supravietuirea sistemului capitalist" (George, Wilding, 1994, p. 119). Din punct de vedere marxist, statul bunastarii este o „formatiune sociala contradictorie" (p. 114) care face o serie de concesii clasei muncitoare, dar ofera, în acelasi timp, protectie si suport pentru capitalisti.

Aparitia statului bunastarii este legata de catre marxisti de capitalism si de nevoia de rezolvare a problemelor generate de structura si functionarea capitalismului. Lavalette (1998) identifica patru tendinte de criza sociala pe care le genereaza, conform marxismului, capitalismul si pe care statul bunastarii încearca sa le rezolve. Aceste patru tendinte sunt: conditiile existentei sociale (conditiile de viata, de sanatate etc.), problema pentru rezolvarea careia sunt elaborate politici de combatere a saraciei, destinate sa asigure un trai decent pentru toti membrii societatii; tendinte legate de reproducerea fortei de munca, pentru care sunt elaborate politici destinate ocrotirii familiei si copiilor; tendinte legate de inovatia tehnologica, procesul muncii si cel de diviziune a muncii pentru care sunt elaborate politici destinate sa reglementeze piata muncii si calificarea fortei de munca; probleme legate de controlul, ordinea si armonia sociala, pentru rezolvarea carora au fost elaborate politici destinate mentinerii ordinii publice si controlului social.

Marxistii afirma ca reformele care stau la baza statului bunastarii au fost adoptate sub presiunea clasei muncitoare, dar si pentru îmbunatatirea profitabilitatii si cresterea legitimitatii sistemului capitalist (George, Page, 1995b). Astfel, acestea ofera mai mult profit capitalistilor decât clasei muncitoare, întarind mai degraba decât subminând capitalismul. Asa cum arata Lavalette (1998), pentru autorii marxisti, politicile sociale promovate în cadrul statului bunastarii îi ajuta pe capitalistii individuali în mentinerea si reproducerea fortei de munca, ajutându-i sa o faca în mod eficient.

Ginsburg (apud. George, Wilding, 1994) considera ca sistemul de securitate sociala urmareste reproducerea relatiilor sociale capitaliste.

O alta critica se refera la faptul ca cei care profita mai mult de pe urma statului bunastarii nu sunt membrii clasei muncitoare, ci cei ai clasei de mijloc. Pentru acestia, statul bunastarii ofera un numar crescut de locuri de munca, tot ei sunt cei care profita de pe urma facilitatilor oferite de sistemul educational, deoarece copiii clasei muncitoare parasesc acest sistem timpuriu. Deci masurile promovate nu sunt de natura sa îi favorizeze pe membrii clasei muncitoare.

Doi autori care se încadreaza în ideologia marxista, O'Connor si Offe, aduc în dezbatere problemele crizei cu care se confrunta statul bunastarii contemporan. O'Connor (1973) vorbeste despre *criza fiscala* cu care se confrunta acesta. Autorul arata ca statul capitalist trebuie sa îndeplineasca doua functii contradictorii: functia de sprijinire a acumularii de capital si cea de legitimare a relatiilor sociale, astfel ca statul capitalist trebuie sa furnizeze bunuri si servicii care sa ajute la cresterea profitabilitatii si la acceptarea sociala a sistemului. Nu poate sa neglijeze nici una dintre aceste functii, pentru ca neglijarea primeia duce la scaderea profitabilitatii si la stoparea cresterii economice, iar neglijarea celei de-a doua afecteaza imaginea publica a sistemului social. Deci cheltuielile publice sunt necesare în vederea supravietuirii sistemului capitalist. Criza fiscala este generata de cerinta din ce în ce mai mare de servicii oferite de stat, pe de o parte, si de refuzul de a plati taxe si impozite, pe de alta parte.

Offe (1984) arata ca statul bunastarii furnizeaza servicii pentru clasa muncitoare, dar nu reduce inegalitatea, ocupându-se mai degraba de efectele problemelor, nu de cauzele acestora. Autorul vorbeste de o criza care se produce la trei niveluri: *criza fiscala*, datorata faptului ca input-urile fiscale de care are nevoie sistemul depasesc capacitatea economiei de a furniza resurse; *criza administrativa*, care apare pentru ca serviciile furnizate de statul bunastarii nu sunt eficiente în ceea ce priveste cerintele si expectatiile normative; *criza de legitimare*, produsa de erodarea loialitatii maselor fata de sistem, cauzata de efectele crizelor fiscale si administrative.

Critici feministe ale statului bunastarii

Criticile feministe la adresa statului bunastarii se centreaza în principal pe doua teme, arata Woodward (1998): prima tema vizeaza ignorarea naturii de gen a practicilor si institutiilor si asumarea neutralitatii fata de gen în cadrul societatii; cea de-a doua tema se refera la faptul ca subiecte de mare importanta pentru femei au fost marginalizate sau excluse de pe agenda politica. Astfel, în analiza statului bunastarii, *feminismul* acorda o mare importanta structurii patriarhale a acestuia si modurilor diferite în care femeile si barbatii au fost încorporati în roluri de cetateni.

Dincolo însa de aceste puncte comune, nu se poate afirma ca exista o atitudine unitara în rândul feminismului cu privire la statul bunastarii. Atitudinea autoarelor fata de acesta difera în functie de tipul de feminism la care acestea sunt afiliate. George si Wilding (1994) indica faptul ca, pentru feminismul liberal, statul bunastarii ofera posibilitatea si locul pentru extinderea drepturilor sociale si economice ale femeilor si poate fi folosit de acestea

pentru reducerea inegalitatilor. În schimb, feminismul socialist are rolul de a mentine modelul de familie functional pentru capitalism, pastrând puterea si privilegiile barbatilor. Feminismul radical considera ca statul bunastarii s-a dezvoltat pentru a conserva modelul relatiilor de gen care asigura dominanta masculina. Pentru feminismul negru, acesta reprezinta o parte a aparatului de control social si de gen al statului masculin, rasist.

George si Wilding (1994) sintetizeaza criticile feministe aduse statului bunastarii. Un prim aspect critic se refera la faptul ca acesta nu ia în seama nevoile femeilor cu privire la necesitatea asigurarii unui venit garantat independent de cel al sotului si nevoile speciale ale femeilor de asigurare a reconcilierii dintre munca si viata de familie. De asemenea, feminismul considera ca statul bunastarii reprezinta o forta a controlului social, deoarece politicile sociale promovate functioneaza pentru a întari formele traditionale de familie si rolurile de gen. Un exemplu în acest sens îl constituie politicile care promoveaza îngrijirea comunitara si care forteaza femeile sa joace un rol în sfera domestica.

O alta critica vizeaza esecul în asigurarea egalitatii de gen în societate. Autoarele feministe arata ca, desi legislatia adoptata este buna în intentii, în practica aceasta nu le protejeaza pe femei. În plus, statul bunastarii continua sa acorde mai mare importanta muncii salariate, platite, decât celei domestice, neplatite. De asemenea, segregarea în angajare, promovata în multe cazuri de statul bunastarii, conduce inevitabil la inegalitate de venituri între femei si barbati.

Criticile feministe arata ca, desi statul bunastarii ofera femeilor multiple posibilitati de angajare, crescându-le astfel independenta, acest fapt are o serie de consecinte negative. Angajarea femeilor prioritar în sectorul public duce la institutionalizarea segregarii pe piata muncii, conduce la venituri inegale între femei si barbati. În plus, acest fapt conduce si la institutionalizarea muncii cu jumatate de norma pentru femei, ceea ce genereaza o insecuritate crescuta a slujbelor si asigurari sociale inadecvate. Un ultim aspect critic relevat de cei doi autori se refera la faptul ca feminismul considera ca politicile adresate femeilor sunt elaborate tot de catre barbati. Din acest motiv, aceste politici esueaza în a rezolva problemele femeilor si uneori acestea ofera mai multe beneficii barbatilor decât femeilor.

Critici ecologiste la adresa statului bunastarii

Principalul punct de contradictie între ecologism si ideile care stau la baza statului bunastarii consta în atitudinea diferita fata de cresterea economica si cea a consumului. În timp ce dezvoltarea satului bunastarii s-a sprijinit pe ideea cresterii economice infinite, chiar si formele cele mai slabe ale ideologiei ecologiste condamna aceasta idee. Pentru ecologisti, ratele ridicate de crestere economica reprezinta o amenintare la adresa planetei, arata George si Page (1995c), pentru ca: consuma rezervele planetei, metodele actuale de productie polueaza direct sau indirect mediul, exploatarea excesiva a planetei a condus la disparitia multor specii de plante si animale.

În plus, Gorz (1987) considera statul bunastarii din tarile vest-europene ras-

punsul esuat la criza experimentata de regimurile economice si politice. Conform autorului, dezvoltarea furnizarii bunastarii constituie un indicator al adâncirii crizei regimurilor respective si o încercare de a le sustine legitimitatea.

Un punct comun între critica adusa de ecologisti, prin intermediul lui Gorz (1987), si cea liberala consta în reprosul adus statului bunastarii de a submina autonomia individuala si de a genera dependenta fata de stat. Reducerea autonomiei individuale vine în contradictie cu ideile ecologiste cu privire la natura umana, care accentueaza valorile individuale si autonomia (Vincent, 1995).

O alta critica se leaga de utilizarea tehnologiilor de vârf, mai ales în domeniul medicinii, care sunt foarte costisitoare, implicând consumul de resurse, si pot polua puternic mediul. Ecologistii considera metodele utilizate de medicina moderna ca o amenintare la adresa autonomiei individuale, deoarece promoveaza dependenta pacientilor de specialisti.

O alta critica vizeaza caracterul pronuntat antropocentric al societatilor în cadrul carora s-a dezvoltat statul bunastarii. Astfel, desi în aceste societati exista o legislatie care protejeaza mediul, accentul cade pe apararea intereselor lumii umane, si nu pe protejarea în egala masura a lumii non-umane, ale carei interese sunt subordonate celor umane.

Ecologistii considera statul bunastarii ca fiind preocupat de simptome, si nu de cauzele problemelor sociale (apud George si Wilding, 1999). Probleme precum crima, boala, somajul îsi au originea în societatea industriala, iar rezolvarea lor consta în schimbarea radicala a societatii. De asemenea, ecologistii considera ca serviciile sociale oferite de statul bunastarii presupun costuri crescute ce pot fi acoperite prin cresterea economica, respinsa de aceasta ideologie. O alta critica se refera la faptul ca statul bunastarii promoveaza unitati organizatorice mari, cum ar fi orasele mari, fabricile, spitalele, scolile, deoarece aceste unitati mari tind sa devina birocratice, inhiba participarea individuala si mistifica luarea deciziei în furnizarea serviciilor sociale. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: statul bunastarii; ideologie; justitie sociala; liberalismul; socialismul; feminismul; ecologismul

Criza statului bunastarii

Vezi statul bunastarii

Curba Lorenz

Vezi inegalitate

Cvasi-piete

Vezi noul management public

D

Decomodificare

Vezi modele de politici sociale

Deconcentrare

Vezi descentralizare; deconcentrarea serviciilor de sanatate; delegarea serviciilor de sanatate; descentralizarea serviciilor de sanatate

Deconcentrarea serviciilor de sanatate

Acest termen se refera la un transfer partial al autoritatii administrative centrale catre biroul local al unui minister (în cazul României, Ministerul Sanatatii). În cazul deconcentrarii poate fi un transfer partial al puterii, în timp ce responsabilitatea reala continua sa ramâna la persoana sau institutia învestita prin lege cu prerogativele în cauza (adica Ministerul Sanatatii). Institutia în cauza poate sa restrânga în orice moment prerogativele transferate autoritatii locale (Rodinelli, 1987). Uneori, deconcentrarea este mai degraba transferul muncii de la nivelul central ministerial al guvernului la propriul personal situat în birouri din afara capitalei, fara transferarea autoritatii de a lua decizii sau de-a avea libertate în îndeplinirea lor. Din punctul de vedere al Ministerului Sanatatii, aceasta forma implica înfiintarea unor autoritati locale de sanatate (Directii de Sanatate Publica, în Romania), cu functii bine definite si cu o anumita autonomie, asa încât angajatii sanatatii la acest nivel sa rezolve problemele locale fara un acord permanent de la nivelul central, ministerial.

Pot exista doua tipuri diferite de autoritati locale deconcentrate:

a) structura "verticala" sau "administratia locala neintegrata";
b) administratia locala "integrata" sau "prefectoriala" (Smith, 1979).

În cazul asa-numitei structuri "verticale", fiecare angajat este responsabil fata de ministerul de care apartine. În aceasta situatie, personalul local al structurilor centrale si personalul administrativ local opereaza independent unul de celalalt. Ambele grupe de oficiali sunt responsabile în fata autoritatilor centrale, dar ele nu au putere oficiala unul asupra celuilalt, iar coordonarea se face informal. Totusi, în unele tari au fost create structuri de coordonare locala, cu scopul de a împiedica organizatiile locale sa-si ignore activitatile de la acelasi nivel. În plus fata de reprezentanti ai administratiei locale, aceste comitete au printre membrii lor politicieni, membri ai parlamentului etc. Uneori sunt acordate bugete speciale comitetelor locale, ca o masura pentru rezolvarea nevoilor locale. Totusi, de obicei, aceste comitete au numai o functie consultativa, de obicei, fiecare agentie "tehnica" operând în concordanta cu liniile de actiune pregatite de supervizorii centrali (Rodinelli, 1987).

În cazul tipului "integrat" sau "prefectorial", reprezentantul local al administratiei centrale (de ex., prefectul sau

guvernatorul) este însarcinat cu toate functiile administrative dintr-un anumit teritoriu, dar acesta este raspunzator, la rândul sau, fata de un organism central (Ministerul de Interne sau Ministerul Administratiei Locale). Desi personalul local poate fi angajat, platit, instruit, promovat si transferat de catre ministerul local, functionarii sau personalul local actioneaza ca personal tehnic pentru prefect si sunt responsabili în fata acestuia pentru modalitatea în care rezolva problemele locale, în timp ce ministerul exercita doar o supervizare tehnica. Ei primesc de la ministrii de care apartin doar instructiuni legate de probleme tehnice si de politica generala (Furnis, 1974).

Deconcentrarea în sectorul de sanatate implica crearea unor niveluri suplimentare cu putere manageriala (de ex., la nivel de comitat, district, regiune) si cu delegarea functiilor administrative la aceste niveluri. Schematic, numarul minim de elemente implicate în deconcentrarea sectorului sanitar sunt:

- o arie geografica si o populatie distincta, pentru care exista o structura de conducere;
- personal cu pregatire specifica, însarcinat cu administrarea asistentei sanitare într-o zona anume, care a primit puteri bine definite;
- buget si personal bine definite;
- un mecanism care sa permita planificatorilor de la nivel central sa fie informati despre nevoile de asistenta medicala de la nivel local (Mills et al.,1990).

Când descentralizarea serviciilor de sanatate implica o politica de deconcentrare, se asteapta ca Ministerul Sanatatii sa joace un rol important. Autoritatile sanitare locale se bazeaza pe resursele financiare furnizate de administratia centrala prin Ministerul Sanatatii. În general, bugetele sunt aprobate la nivel central si manevrarea sumelor de catre autoritatile locale este foarte limitata în ceea ce priveste schimbarea destinatiei cheltuielilor. Chiar când autoritatile locale de sanatate sunt libere sa angajeze personal, nivelul salariului este subiectul verificarii centrale. La fel si investitiile în sanatate sunt, de regula, decise la nivel central (Vaughan, 1984).

Într-un sistem de sanatate deconcentrat, planificarea este responsabilitatea Ministerului Sanatatii. Uneori judetele/districtele sunt solicitate sa faca planuri locale care vor servi ca propuneri pentru planul central, dar decizia finala este luata tot de centru, iar judetelor/districtelor li se cere sa implementeze planul central (Mills et al., 1990). ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: descentralizare; descentralizarea sistemelor de sanatate; rolul statului în sistemele sanitare

Bibliografie selectiva: **Mills et al. (1990); Rodinelli et al. (1983); Vladescu (1999)**

Delegarea serviciilor de sanatate

Aceasta metoda de descentralizare se bazeaza pe transferul responsabilitatilor manageriale, ce apartin unui numar de pozitii bine definite, unei anumite organizatii (denumita uneori "parastatala") aflate în afara structurii administrative centrale si care este controlata indirect de cea de-a doua. De asemenea, autoritatea pentru anumite functii specifice este, de obicei, trans-

ferata prin delegare, guvernul central mentinându-si însa responsabilitatea ultima pentru acele functii (Rodinelli, 1981).

Unii autori prefera sa utilizeze termenul "descentralizare functionala" în loc de delegare (Leonard, 1982), argumentând ca acest termen este mai semnificativ si comparându-l cu notiunea de "descentralizare spatiala", ce se refera la deconcentrare si devolutie. În domeniul sanatatii, delegarea este aplicata serviciilor de sanatate finantate prin sistemul asigurarilor sociale; aceeasi formula poate fi întâlnita si în cazul managementului spitalelor universitare (Mills et al.,1990).

Finantarea se bazeaza în special pe o taxa (asigurare) perceputa pe salarii. Astfel de organizatii parastatale au propriul statut legal, îsi controleaza personalul si, de obicei, detin proprietatea asupra echipamentelor si a localurilor în care functioneaza. Au un consiliu de administratie; membrii acestui consiliu pot fi alesi dintre membrii organizatiei sau pot fi numiti de autoritatile centrale sau locale. Ei raspund de managementul organizatiilor lor si, de obicei, sunt subordonati atât guvernului, cât si populatiei asigurate (Ellencweig,1992).

Dar aceste organizatii parastatale pot sa nu fie ele însele descentralizate, deoarece autoritatea luarii deciziilor poate fi extrem de centralizata în cadrul organizatiei, de regula consiliul de administratie fiind cel ce detine responsabilitatea. Aceasta este de altfel o problema comuna tuturor formelor de descentralizare, si anume, pâna la ce grad poate fi realizata descentralizarea si la ce nivel al organizatiei trebuie sa fie oprit acest proces.

Când managementul unui întreg sistem nationalizat al sanatatii este asigurat (prin delegare) de un organism parastatal distinct, rolul Ministerului Sanatatii este axat pe problemele de strategie si de politica generala. Practica actuala este de a delega unele functii ale asistentei de sanatate, cum ar fi serviciile de sanatate numai pentru angajatii asigurati. Dar si în acest caz pot sa apara probleme în coordonarea serviciilor de sanatate finantate direct de catre Ministerul Sanatatii cu cele furnizate categoriilor ce sunt acoperite de asigurarile de sanatate (WHO, 1978). ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: descentralizare; descentralizarea sistemelor de sanatate; rolul statului în sistemele sanitare

Bibliografie selectiva: **Mills et al. (1990); Rodinelli et al. (1983); Vladescu, (1999)**

Delincventa juvenila

Vezi probatiune; politici sociale în cadrul reformei legislative si a administrarii justitiei

Dependenta de drog si alcool

Dependenta de drog si alcool reprezinta o problema sociala considerata a fi, ca extindere si magnitudine, produsul secolului XX. Abuzul de drog are loc atunci când o persoana a pierdut controlul în folosirea drogului sau când consumul de drog începe sa afecteze familia, activitatea profesionala sau abilitatea de a îndeplini rolurile sociale. Drogul reprezinta "orice substanta care, prin natura sa chimica, altereaza structura si functionarea normala a

organismului" (Einstein, 1972). Conform acestei definitii, alcoolul, cofeina si nicotina sunt droguri. În aceasta categorie mai intra: LSD, PCP, quaaludes, valium, dexedrina, marijuana etc.

Posibile cauze ale abuzului de droguri si alcool

Perspectiva functionalista (Roebuck si Kessler, 1972) considera ca, de vreme ce drogul si alcoolul continua sa fie consumate, înseamna ca satisfac anumite nevoi sociale (alcoolul, de exemplu, este folosit mai ales în tarile în care traditia culturala se raporteaza la alcool ca la o modalitate de reducere a stresului). Teoria schimbului social (Homans, 1974) considera ca ceea ce este profitabil din punct de vedere psihologic va fi repetat, consumul de drog si alcool producând modificari ale senzatiilor si perceptiilor (elimina inhibitiile si anxietatile). Interactionalismul simbolic considera consumul de drog un rezultat al reactiilor publice negative repetate, atitudine ce legitimeaza abuzul de drog. Paradoxal, legile însesi (prin efecte punitive) cauzeaza abuzul de drog si alcool (Reasons, 1975). Interactionalismul simbolic aduce în discutie ideea conform careia alcoolismul este rezultatul excesului nostru de a defini consumul de alcool ca fiind pozitiv, bun si datator de placere sau ca fiind nesanatos si indezirabil (Trice, 1984). Din punct de vedere biologic (Strauss, 1984), abuzul de drog si alcool poate fi explicat prin efectele produse (modificari ale senzatiei, perceptiei, imaginatiei, comportamentului).

Detectarea consumului de drog poate fi un semn al poliabuzului (drog, alcool, cocaina si tutun). Poliabuzul este întâlnit atât la persoanele excluse social, cât si la cele din mediul artistic, reprezentând o modalitate de eliminare a disconfortului psihic, dar si o falsa forma de adaptare sociala.

Consumul de drog si alcool produce modificari substantiale în toate sferele personalitatii umane. Consecintele consumului de drog pot fi grupate în probleme maritale, profesionale si de sanatate (fizica, psihica si mentala). Duncan si Gold (1982) sustin ca 50% dintre accidentele fatale de masina, 60-80% dintre crime, 25-35% dintre sinucideri si 65% dintre situatiile de abuz asupra copilului au la baza consumul de drog si alcool. Consumul de drog poate declansa agresivitate, erotism exagerat, percepere gresita a realitatii etc. Spre exemplu, LSD-ul distorsioneaza perceptia realitatii externe, generând diverse halucinatii, iar cocaina stimuleaza senzatiile erotice si impulsurile sexuale.

Diferentiem între o persoana alcoolica (dependenta de alcool) si o persoana care abuzeaza de alcool. Alcoolicul este definit ca o persoana care si-a pierdut controlul asupra consumului de alcool, devenind dependent, iar abuzul de alcool este limita extrema, ceea ce interfereaza de cele mai multe ori cu tulburarile mentale si uneori organice, cu dificultati de relationare si disfunctii socio-profesionale.

Cercetarile arata ca 80% dintre persoanele arestate pentru crime provin din rândul abuzatorilor de alcool. Aproximativ 1/3 dintre violuri sunt comise de catre alcoolici, iar 60-80% dintre omucideri si 35% dintre suiciduri apartin alcoolicilor (Roy, 1986).

Reglementari si politici sociale în domeniul consumului de droguri

Chiar daca la nivel international exista conventii si reglementari clare împotriva consumului de drog si alcool, po-

liticile sociale fata de drog si alcool difera de la o tara la alta. Exista tari în care consumul de drog este legal, tari în care este interzis prin lege si tari care nu au nici un fel de politica în acest domeniu.

Strategiile de politica sociala în acest sector sunt dezvoltate pe trei mari coordonate:

(a) **programe de preventie** a consumului de drog si alcool (educatie comunitara, activitatea de propovaduire împotriva drogului si a alcoolului a diferitelor biserici, popularizarea riscurilor la care se expun consumatorii);

(b) **masuri punitive** si de interzicere prin lege a producerii, traficului si consumului de drog si alcool (spre exemplu, Suedia a limitat consumul de alcool timp de decenii, prin introducerea ratiei, acesta fiind procurat pe baza de cartela);

(c) **programe de tratament, reabilitare si reintegrare socio-profesionala** (servicii medicale, servicii de consiliere si terapie psihologica) a consumatorilor de drog si alcool.

Eficacitatea interventiilor împotriva abuzului de drog si alcool depinde de colaborarea între serviciile de sanatate publica si serviciile de asistenta sociala. Serviciile sanitare contribuie în mod esential la reabilitarea socio-profesionala a consumatorilor, asigurând conditiile de tratament si recuperare fizica si mentala. Pe lânga acestea, trebuie sa intervina si serviciile de asistenta sociala care asigura protectie sociala si refacere emotionala. Un rol important îl detin si organizatiile nonguvernamentale, care pot dezvolta programe de interventie punctuala pentru a asigura protectie si reabilitare consumatorilor de drog si alcool (adaposturi sociale de urgenta, centre de zi terapeutice, grupuri de întâlnire pentru persoanele dependente). De asemenea, autoritatile locale detin un rol important în lupta împotriva abuzului de drog si alcool. Acestea cunosc problematica sociala a regiunii respective si pot crea servicii de specialitate acolo unde consumul de drog si alcool devine o problema sociala.

Situatia din România

Abuzul de drog este o problema relativ recenta pentru tara noastra. Potentialii utilizatori de drog sunt tinerii din mediul urban, confruntati cu somajul si lipsa unui sens în viata. Politicile împotriva abuzului de drog reprezinta un sector înca nedezvoltat. Primul centru pilot de tratament specializat s-a deschis în 1996 în cadrul Spitalului "Gh. Marinescu" din Bucuresti, la initiativa Directiei Sanitare. Numarul anual de beneficiari ai centrului se ridica la 200-250 de persoane, dintre care un procent de 10%-15% sunt consumatori de heroina. Unele studii arata ca numai 3-5% dintre acestia pot fi reintegrati cu succes în societate. Activitatile de preventie sunt sporadice; unele programe ale ONG-urilor sunt finantate de diverse organisme internationale. Studiile epidemiologice sunt putine si nereprezentative. Nu este dezvoltata o strategie nationala de lupta împotriva acestei probleme, neexistând o comisie nationala care sa elaboreze astfel de strategii si politici.

În ceea ce priveste consumul de droguri în România, un fenomen particular îl reprezinta atitudinea permisiva asupra consumului de alcool si tutun care, în mod normal, nu sunt percepute ca droguri. Abuzul de cocaina este prezent la

cote reduse în rândul tinerilor. De asemenea, abuzul de substante volatile în rândul copiilor strazii nu este recunoscut ca fiind o problema legata de drog.

Desi România a semnat conventia internationala de lupta împotriva consumului ilicit de drog, iar articolul 312 din Codul penal pune sub incidenta stricta a sanctiunilor legale productia si traficul de drog, lipseste înca atât un sistem de evaluare si monitorizare a cazurilor deja depistate, cât si un sistem coerent de colectare a acestui tip de date, de procesare si analiza a acestora. ◢**Doru Buzducea**◣

Vezi si: politici sanitare

Bibliografie selectiva: **Duncan si Gold (1982); Maris (1988)**

Deprivare relativa

Deprivarea relativa se refera la sentimentele si conditiile de deprivare resimtite de un individ în raportarea sa la un anumit cadru de referinta, fiind efectul discrepantei dintre aspiratiile si posibilitatile individului în cauza. Dezvoltarile teoretice asupra deprivarii relative si-au gasit concretizarea (si) în dezvoltarea de masuri directe ale saraciei. Deprivarea relativa se constituie totodata ca determinant al reprezentarilor asupra statului si al *legitimitatii* politicilor sociale. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: deprivare relativa în Dictionarul de saracie

Descentralizare

Descentralizarea este un termen generic, care subsumeaza o serie de procese specifice de transfer al unei anumite forme de putere sau responsabilitati de la nivelul autoritatilor centrale catre niveluri locale, regionale sau periferice.

Perechea "central-local" se refera, în acest context specific, la gradul de cuprindere, i.e. jurisdictia unui anumit organism administrativ: centrul este considerat a avea o jurisdictie mai larga, în timp ce localul, respectiv perifericul, o jurisdictie mai restrânsa. Conceptul de "regional" nu se asociaza automat cu ideea restrângerii jurisdictiei, atât timp cât structurile regionale se pot plasa la niveluri inferioare (ca în cazul statelor federale) sau pot fi structuri superpuse (ca în cazul Comunitatii Europene, de exemplu). Conceptul de regional îsi defineste nivelul relativ în raport cu centrul ales, cel mai adesea statul national.

Chiar daca în cadrul teoriilor administratiei publice lipseste o definire unitara a premiselor necesare unei descentralizari "complete", exista totusi un consens asupra formelor specifice de descentralizare. Din aceasta perspectiva, descentralizarea poate lua forma **devolutie*i*** (a), implicând un transfer al puterii politice si, în consecinta, un transfer al puterii decizionale, sau forma **deconcentrarii** (b), reprezentând transferul unor functii preponderent administrative.

(a) Devolutia. Devolutia politica este întotdeauna statutara, fiind în unele cazuri chiar înscrisa în constitutia unei tari (e.g., sistemele de tip federal). Ea se realizeaza, în cele mai multe cazuri, catre organisme elective, deci catre acele organizatii conduse (prezidate) de persoane alese ca reprezentativi, printr-un proces democratic.

Argumentul cel mai frecvent adus în favoarea devolutiei politice catre organisme elective este capacitatea unei astfel de structuri de putere de a întari democratia prin apropierea autoritatilor (guvernului) locale de populatie: cu cât mai putini votanti, cu atât mai mare influenta potentiala a votantului individual asupra celui ales. În practica însa, influenta reala a individului este mai degraba determinata de structura locala a puterii. În unele cazuri, ca de exemplu, atunci când aceste structuri de putere sunt închise, cu elite bine cristalizate si puternic privilegiate, consecinta devolutiei este inversa (Shafritz, 1998, p. 634).

Devolutia politica confera o autonomie decizionala crescuta nivelurilor administrative învestite. Ar fi de asteptat ca în urma unui proces de devolutie politica puterea centrala sa scada. Paradoxul este însa ca, o data cu cresterea puterii politice a organismelor devolute, creste si puterea politica a organismelor centrale în ceea ce priveste functia de reglementare.

Devolutia, din punct de vedere functional, poate fi:

1. teritoriala, caz în care adesea este si multifunctionala. Organismul devolut preia, din punct de vedere al responsabilitatii si deciziei, toate functiile organismului central la nivel local;
2. functional specializata, caz în care devolutia nu urmeaza neaparat un pattern teritorial. Un exemplu îl reprezinta devolutia serviciilor de sanatate catre organisme specializate, independente (în cazul României, Casele Judetene de Asigurari de Sanatate).

Exemple importante de procese devolutive sunt decolonializarea regiunilor coloniale britanice (prin transferul puterii catre structurile locale) sau devolutia unor functii eminamente publice catre corporatii nonguvernamentale specializate (în cazul României, în cadrul sistemului serviciilor de sanatate).

(b) Deconcentrarea presupune transferul unor functii preponderent administrative la nivel local sau regional, în timp ce responsabilitatea politica ramâne în continuare avatarul organismului central. Ceea ce se deleaga în acest caz sunt acele aspecte legate de administrarea activitatilor la nivel local sau regional, în vederea cresterii gradului de flexibilitate si a eficacitatii activitatilor specifice organismelor deconcentrate. Cresterea atât a eficacitatii serviciilor furnizate, cât si a responsivitatii fata de beneficiar si de nevoile locale sunt argumentele principale aduse în favoarea deconcentrarii. Ca si în cazul devolutiei însa, deconcentrarea poate avea efecte adverse, în conditiile unor anumite tipuri de structuri de putere locale (e.g., loialitati politice mai puternice decât angajamentul fata de client) (Shafritz, 1998, p. 634).

Deconcentrarea se poate realiza atât în cadrul unui organism (**deconcentrare intraorganizationala**) prin delegarea unor responsabilitati catre anumite departamente specializate ale organizatiei, cât si **interorganizational**, caz în care deconcentrarea urmeaza un pattern teritorial, ducând la delegarea anumitor organisme locale de a actiona în numele organismului central. În România, exemple de organisme deconcentrate sunt Inspectoratul Teritorial pentru Persoanele cu Handicap, Inspectoratul Scolar Judetean, Directia de Sanatate Publica etc.

Descentralizare

Descentralizarea, respectiv devolutia, ca optiune politica, face parte mai degraba din repertoriul ideologic al liberalismului. Aceasta perspectiva este sustinuta de argumentul cresterii libertatii individuale, prin cresterea autonomiei locale si a responsivitatii serviciilor publice la nevoile locale si individuale. În anumite cazuri, devolutia devine un instrument pentru realizarea unor scopuri si mai ample, ca de exemplu, reducerea sectorului public în favoarea celui privat. Este cazul administratiei Reagan în SUA si a guvernului Thatcher în Marea Britanie. Regimurile "de stânga" tind sa favorizeze centralismul, ca mecanism de promovare a egalitatii si, implicit, a *echitatii orizontale* (i.e. un tratament egal pentru toti cei aflati în situatii similare). Descentralizarea (e.g., Canada), respectiv centralizarea (e.g., Comunitatea Europeana) se asociaza, de asemenea, cu procesele de regionalizare.

Descentralizarea, considera Deutsch si Kochen (1980), este în favoarea fie a celor slabi, lipsiti de putere politica (pentru care cresterea responsivitatii serviciilor la nevoile locale devine esentiala), fie a celor cu putere foarte mare la nivel local. Pe de alta parte, centralizarea favorizeaza pe toti cei aflati între cele doua extreme, deci marea majoritate. Aceasta concluzie pare a fi în concordanta cu optiunile majore de politica sociala ale ideologiilor de dreapta, respectiv stânga. Dreapta sustine descentralizarea în vederea reducerii cheltuielilor si sectorului public prin privatizarea serviciilor sociale si prin asumarea responsabilitatii doar pentru acea minoritate "lipsita de putere", în timp ce regimurile cu orientare de stânga sustin promovarea egalitatii indivizilor în situatii de risc similare, prin intermediul unor programe de tip categorial, sustinute prin mecanisme (cvasi)centralizate.

Modul în care se realizeaza descentralizarea poate sa influenteze puternic sansele de succes, respectiv de esec ale procesului în sine. Descentralizarea poate fi rezultatul unor negocieri interguvernamentale, având ca rezultat cresterea suportului pentru aceasta structura de putere politica. Descentralizarea se poate realiza însa si prin impunere, de catre organismele centrale (acesta a fost si cazul Marii Britanii, în timpul regimului Tatcher). Impunerea descentralizarii poate fi consecinta unor optiuni politice radicale la nivel guvernamental (ca în cazul guvernului Thatcher), dar si consecinta unei situatii de criza financiara.

În România, accelerarea procesului de descentralizare financiara a administratiilor locale (i.e., consiliilor locale si judetene), concomitent cu pastrarea posibilitatii organismelor centrale de a opera modificari în raport cu responsabilitatile financiare ale administratiilor locale prin intermediul Legii bugetului de stat anual, pare sa aiba drept cauza majora o criza financiara. Adoptarea unei astfel de solutii în vederea evitarii asumarii responsabilitatii politice fie pentru cresterea fiscalitatii, fie pentru reducerea serviciilor publice oferite pare a fi explicatia cea mai plauzibila pentru descentralizarea autoritatilor locale, dar si a serviciilor de sanatate. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: echitate orizontala

Bibliografie selectiva: **Shafritz (1998); Kochen si Deutsch (1980); Smith (1985)**

Descentralizarea sistemelor de sanatate

Formele traditionale ale descentralizarii în domeniul serviciilor sanitare au fost definite prin intermediul analizei rolului administratiei publice, aceasta abordare concentrându-se asupra modului în care o structura politica nationala se relationeaza cu distributia autoritatii si responsabilitatii pentru serviciile de sanatate la nivel teritorial.

În mod traditional, tendinta predominanta a studiilor în domeniu era aceea ca descentralizarea duce în mod automat la atingerea unor obiective majore pentru sistemele de sanatate: echitate, calitate sporita, eficienta si, în afara acestor obiective specifice, chiar îmbunatatirea procesului democratic. Experienta acumulata în ultimii ani pare sa sugereze însa ca exista numeroase cazuri când descentralizarea serviciilor sanitare esueaza în a-si atinge scopurile sau le atinge pe unele în dauna altora (WHO, 1996).

În plus, aproape fara exceptie, se remarca faptul ca descentralizarea serviciilor de sanatate publice si functionarea lor ca atare sunt mai costisitoare (World Bank, 1995). Acest aspect singur nu este *per se* un argument contra descentralizarii, dar este important de avut în vedere în cazurile în care se preconizeaza descentralizarea serviciilor de sanatate în conditii de restrictii bugetare majore.

În mod traditional, se considera ca descentralizarea este o metoda de organizare administrativa locala, care consta în garantarea autonomiei unitatilor locale pentru rezolvarea problemelor recunoscute ca fiind de interes local.

Conform dreptului administrativ, pentru a se putea vorbi de *descentralizare* trebuie sa fie îndeplinite urmatoarele conditii:

a) existenta unei comunitati locale cu propriile mijloace materiale necesare, sub forma bugetului propriu;
b) organe de conducere locale alese de catre comunitatea locala, si nu de catre organele centrale;
c) girare administrativa, exercitata de catre organul central, care urmareste sa nu fie depasita limita între problemele locale si cele de interes general (Fesler).

Din punct de vedere politic, termenul de descentralizare se refera la organizarea locala opusa centralizarii (care neaga existenta interesului specific al comunitatilor locale, acestea din urma fiind conduse prin functionari publici, numiti de catre organul central) (Cohen et al.,1981).

În general, descentralizarea nu este un scop în sine, ci este mai degraba un mijloc pentru atingerea anumitor obiective: ca o regula, descentralizarea este o parte componenta a mai multor procese de reforma comprehensive (Cichon, 1991).

Din punct de vedere organizational, anumiti autori definesc descentralizarea ca modalitatea de distributie a puterii între grupuri cu interese diferite, în care cel putin un grup reprezinta organismul central, guvernul. Alti autori argumenteaza ca, din punct de vedere organizational, exista doua forme de descentralizare :

- descentralizarea verticala, cu dispersarea puterii în jos pe lantul autoritatii;
- descentralizarea orizontala, cu manageri având oarecare putere deci-

zionala, în primul rând informala, în interiorul sistemului autoritar formal, dar care poate implica persoane din afara organizatiei (specialisti, experti). În acest caz, se considera ca acesti outsideri au suficienta putere de-a influenta deciziile (Mintzberg, 1979).

Recent însa, atât tendintele ideologice, cât si eforturile de reforma sanitara din lume, cu accentul sporit acordat mixului public/privat, au dus la o diversificare si chiar la o perspectiva diferita asupra descentralizarii. Aceasta noua abordare se bazeaza pe un "model de piata" care sugereaza ca principiile descentralizarii ar trebui sa depaseasca sfera principiilor administratiei publice. Conform acestei abordari, institutia sanitara (spitalul, centrul de sanatate) este un actor principal al sistemului si ar trebui sa aiba delegata suficienta autonomie încât sa poata reactiona la stimulii pietei. O varianta mai radicala a acestei abordari sustine ca pacientul este/ar trebui sa fie de fapt subiectul descentralizarii serviciilor sanitare, el trebuind sa poata alege totalmente liber serviciul medical, furnizorul sanitar sau schema de asigurari dorita. Însa chiar si în aceasta abordare, ramân importante de analizat si utilizat principiile administratiei publice, atâta vreme cât administratia publica are un rol major pentru corectarea imperfectiunilor pietei în sectorul sanitar, aspect întâlnit în toate tipurile de sisteme sanitare, indiferent de gradul si forma de descentralizare adoptata. Conform acestei din urma abordari, rolul guvernului este mai mult de putere ce reglementeaza activitatea în domeniul sanitar, motiv pentru care aceasta din urma forma este denumita si a "pietelor sanitare reglementate".

Aceste doua tipuri de abordari ale descentralizarii (din perspectiva administratiei publice si din cea a pietei) nu trebuie privite însa drept incompatibile, ele fiind de obicei complementare; astfel, se discuta frecvent despre modul în care descentralizarea administratiei publice ar putea sa conduca la servicii de sanatate care sa aiba eficienta pietei private în domeniul sanitar si, în acelasi timp, cum poate fi organizata piata privata de servicii de sanatate încât sa pastreze unele din atributele serviciilor administrate public, precum echitatea si universalitatea accesului.

În general, se considera ca descentralizarea poate lua patru forme majore:

1. deconcentrarea;
2. devolutia;
3. delegarea;
4. privatizarea (Mills et al., 1990).

Aceasta taxonomie încearca sa utilizeze atât abordarea administratiei publice, cât si abordarea mai recenta, legata de rolul pietei libere în asistenta de sanatate. Diferenta între acesti patru termeni depinde în special de cadrul legal al descentralizarii, dar un anumit rol poate fi jucat de alti factori ca: resurse, suport politic, acordul cetatenilor (WHO, 1996).

Cele patru tipuri de descentralizare descrise nu trebuie sa fie considerate drept modalitati clar delimitate una de cealalta. În realitate, fiecare sistem de îngrijiri pentru sanatate poate avea trasaturi caracteristice pentru toate cele patru tipuri de descentralizare.

În general, se poate spune ca formele administratiei locale ce permit autonomie sunt mai putin prezente în tarile în curs de dezvoltare în comparatie cu tarile dezvoltate, unde forma cea mai

frecventa de descentralizare este deconcentrarea. Dar forma si gradul de descentralizare difera chiar si în acelasi grup de dezvoltare economica, si aceasta datorita unei game vaste de factori, printre care cei mai importanti sunt:

- dimensiunea tarii în care are loc procesul;
- nivelul la care este îndeplinita descentralizarea;
- responsabilitatile si compozitia autoritatilor locale descentralizate;
- implicarea publicului în procesul de luare a deciziilor;
- mecanismul de finantare;
- metodele de control si evaluare;
- responsabilitatile în termenii planificarii;
- cultura politica;
- colaborarea intersectoriala (Mills et al., 1990). ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: delegarea serviciilor de sanatate; devolutia serviciilor de sanatate; privatizarea serviciilor de sanatate; descentralizare

Bibliografie selectiva: **Mills et al. (1990); Collins (1996); Vladescu (1999)**

Devolutie

Vezi: descentralizare; devolutia serviciilor de sanatate

Devolutia serviciilor de sanatate

Aceasta forma a descentralizarii implica crearea sau consolidarea nivelului administrativ subnational autonom (i.e. administratia locala) care trebuie sa beneficieze de o mai mare independenta fata de esalonul national.

În principiu, asemenea niveluri administrative au statut legislativ definit, cu recunoasterea hotarelor geografice. Acestora le sunt încredintate sarcini specifice si sunt împuternicite sa stabileasca impozite locale si sa faca anumite cheltuieli. Desi asemenea organisme sunt numai rareori complet autonome, ele dispun de mijloace proprii, ce le confera o mare marja de manevra în aria lor de responsabilitate, situatie care nu este întâlnita la unitatile administrative subordonate în cazul deconcentrarii (Rodinelli, 1981).

Astfel, devolutia implica o restructurare mai radicala a serviciilor de sanatate. În general vorbind, este necesara la nivel local o infrastructura administrativa puternica, pentru ca devolutia serviciilor de sanatate sa fie eficienta.

Dupa cum am mentionat mai sus, administratia locala are dreptul sa adopte acte legislative, sa colecteze impozite locale si sa aiba propriul buget, pe care sa-l utilizeze în conformitate cu nevoile de sanatate locale. Rolul organismelor nationale, ca Ministerul Sanatatii, este doar acela de-a stabili politica nationala si de-a furniza suport tehnic. Totusi, pot aparea probleme importante când administratiilor locale li se încredinteaza responsabilitati în domeniul îngrijirilor de sanatate. În primul rând, sectorul sanitar are cheltuieli importante. Desi autoritatile locale pot stabili taxe, în general este foarte dificil pentru ele sa faca fata singure costurilor pe care le implica functionarea optima a sistemului de sanatate. Astfel apare tendinta de finantare a serviciilor de sanatate de la adminis-

tratia centrala (care aloca fonduri administratiei locale); ca rezultat, autoritatile locale vor fi dependente de centru si autonomia locala va fi, în consecinta, diminuata (Lowndes, 1991).

Alta problema este ca devolutia poate sa complice eforturile de construire a unei structuri ierarhice logice a serviciilor de sanatate, precum si crearea structurilor regionale. Astfel, independenta organizatiilor de îngrijiri de sanatate poate duce la structuri paralele, mai multe organizatii de sanatate din aceeasi arie functionând fara coordonare si independent una fata de alta. Ca rezultat, resursele alocate pentru îngrijirile de sanatate nu vor fi întotdeauna utilizate pentru rezolvarea problemelor prioritare ale starii de sanatate. Multe decizii de la nivel local nu iau suficient în considerare politicile generale de sanatate si functionarea coerenta si comprehensiva a serviciilor de sanatate (Longest, 1990).

Trebuie subliniat ca atunci când descentralizarea este rezultatul devolutiei, membrii autoritatii locale sunt, ca o regula generala, alesi. Cu toate acestea, organizatiile locale pot sau nu pot avea un consiliu local de sanatate cu responsabilitati pentru îngrijirile locale de sanatate, care poate avea, de asemenea, membrii alesi sau numiti de catre organele locale. În multe cazuri, asemenea personal lipseste datorita insuficientei personalului calificat pentru aceasta la nivel local. Mai mult, devolutia prezinta riscul unei largi dispersii a abilitatilor manageriale si creste, de asemenea, numarul de salariati cu capacitati manageriale, atât la nivel national (nivelurile administrative superioare necesita venirea în contact cu un numar crescut de organe locale), cât si la nivel local.

De asemenea, lipsa personalului calificat apare ca rezultat al devolutiei care implica o mai larga autonomie în planificarea, dezvoltarea, îndeplinirea programelor, tinând de ansamblul serviciilor publice locale, pe baza politicii globale si strategiei la nivel local. Pentru aceasta, o preconditie a devolutiei este existenta unui sistem administrativ local bine consolidat, cu personal bine instruit în procesul de planificare sanitara (Rodinelli et al.,1983).

Pentru a preveni asemenea probleme, au fost mentionate urmatoarele abordari:

- dezvoltarea unui sistem de evaluare si control pentru monitorizarea implementarii corecte a libertatii acordate nivelurilor locale;
- acest sistem de evaluare necesita dezvoltarea unui sistem informational coerent si bine dezvoltat;
- stabilirea unui set de norme si standarde acceptate national;
- instruirea unui personal adecvat, cerut de noile niveluri de descentralizare (dupa corecta estimare a numarului personalului care va fi necesar) (Mills et al., 1990).

Toate acestea arata ca descentralizarea serviciilor de sanatate prin devolutie la nivelul structurilor locale necesita un angajament financiar considerabil din partea statului si, de asemenea, o foarte buna cooperare cu autoritatile locale, pentru a asigura servicii de sanatate specializate. Aceste aspecte fac devolutia o alegere dificila pentru descentralizarea sistemului de sanatate în tarile în curs de dezvoltare sau cu resurse financiare puternic limitate, unde metoda cea mai frecvent folosita a fost deconcentrarea (Rodinelli, 1983). ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: descentralizarea serviciilor de sanatate; rolul statului în sistemele sanitare

Bibliografie selectiva: **Mills et al. (1990); Rodinelli et al. (1983); Vladescu (1999)**

Dezinstitutionalizare

Reprezinta procesul de (1) prevenire a internarii si prelungirii perioadei de institutionalizare, dincolo de cerintele imediate; (2) identificare si dezvoltare a unor servicii comunitare alternative pentru plasarea, tratamentul, instruirea, educarea si reabilitarea persoanelor institutionalizate; (3) îmbunatatire a conditiilor, calitatii ocrotirii si tratamentului acordat celor care au nevoie de ocrotire în mediu rezidential; (4) creare a unui mediu institutional cât mai putin restrictiv si (5) normalizare a conditiilor de viata în interiorul institutiilor (vezi Segal, 1995; US General Accounting Office Report, 1977).

Acest tip de institutii a devenit în anii ’60 obiect al disputelor stiintifice, sociologul american Ervin Goffman denumind aceste tipuri de institutii "institutii totale", ce creeaza o segregare extrema a celor "dinauntru" în raport cu mediul social, cu sanse minime de reintegrare într-o viata normala.

Din punct de vedere istoric, politica de dezinstitutionalizare a vizat initial subiectii spitalelor de psihiatrie si ai institutiilor închise pentru persoane cu probleme de sanatate mentala sau cu handicap de dezvoltare. Tendintele astfel generate s-au extins spre alte tipuri de institutii, din categoria institutiilor traditionale: (a) institutii totale - spitale de psihiatrie, scoli de corectie, centre de reeducare pentru delincventi minori, închisori; si (b) asezaminte rezidentiale închise - institutii de ocrotire pentru copii abandonati, institutii de ocrotire pentru copii cu nevoi speciale, scoli ajutatoare. În etapa urmatoare, au fost puse în discutie si institutiile considerate nontraditionale: camine de bătrâni, camine-spital si azile pentru bătrâni, centre de recuperare pentru copii cu handicap. Desi aceste institutii nontraditionale au fost initial definite ca *facilitati comunitare*, aspectul rezidential afecteaza calitatea ocrotirii, fiind similare ca natura institutiilor traditionale.

Politica de dezinstitutionalizare a avut la origine urmatorii factori determinanti:

- efectele negative ale institutionalizarii, surprinse de sociologi, psihologi si jurnalisti;
- costurile ridicate ale institutionalizarii;
- progresul în stiintele sociale, psihologie/psihiatrie si medicina, care a reclamat restrângerea si izolarea individului în mediul institutional ca fiind nefunctionale;
- miscarea privind drepturile omului, care a pus accent pe respectarea drepturilor individului si implicit pe necesitatea abordarii ocrotirii si tratamentului într-o maniera mai putin restrictiva;
- dezvoltarea unor politici publice si a unui sistem de asigurari sociale care au permis ca functiile de sustinere ale institutiilor sa fie înlocuite de un sistem de beneficii financiare acordate persoanelor institutionalizate, în contextul modelului traditional.

În România, politica de dezinstitutionalizare a fost declansata de miscarile

sociale si politice generate de caderea blocului comunist, care au culminat cu dezvaluiri senzationale ale aspectelor privind ocrotirea institutionala. Spre deosebire de tendintele existente la nivel international care leaga dezinstitutionalizarea în principal de institutiile de sanatate mentala, în România accentul a cazut pe institutiile de ocrotire a copilului, în general, si pe institutiile de ocrotire a copilului cu handicap, în special. Dezvaluirile prezentate de mass-media locale si internationale, cercetarile întreprinse în urma acestor dezvaluiri si, implicit, efectele negative ale institutionalizarii, corelate cu nocivitatea controlului social exercitat de regimul comunist, au produs o schimbare de paradigma, ridicând problema dezvoltarii unor servicii comunitare alternative. Dar politica de dezinstitutionalizare, ca atare, a fost "importata", constituind o conditie politica pentru integrarea europeana.

Pentru o mai buna întelegere a d., vom analiza în cele ce urmeaza principalele categorii de populatie vizate de politicile de dezinstitutionalizare.

1. Persoane cu probleme de sanatate mentala

Aceasta categorie de persoane reprezinta grupul populational pentru care institutionalizarea reprezinta forma cea mai prevalenta de ocrotire. Implicit, acest grup a constituit populatia-tinta în momentul declansarii miscarii de dezinstitutionalizare. Initial, dezinstitutionalizarea a fost restrânsa la scurtarea procesului de spitalizare, care a determinat intensificarea ratelor de internare, respectiv de remisiune a bolii (Seagal, 1995).

O data cu dezvoltarea conceptului de d., se recurge la o schimbare de definire a serviciilor de sanatate mentala. În noua paradigma, serviciile de sanatate mentala urmeaza sa ofere servicii de ocrotire adecvata nevoilor individuale ale pacientilor, într-un mediu cât mai putin restrictiv posibil. În toate situatiile în care este cu putinta, persoanele cu probleme de sanatate mentala vor locui independent, beneficiind de tratament ambulatoriu si de servicii comunitare. În cazurile în care starea pacientului necesita ocrotire rezidentiala, serviciile institutionale vor oferi maximul de autonomie si independenta cu putinta (Lerman, 1980).

Schimbarea de paradigma a introdus un al doilea concept, respectiv conceptul de **normalizare**, care se refera la oferirea unor conditii de viata cât mai apropiate de cele accesibile populatiei considerate în limitele normalitatii, persoanelor cu probleme de sanatate mentala.

Politica de d. a implicat dezvoltarea unor servicii alternative, deoarece strategiile d. urmareau (a) relocalizarea persoanelor cu probleme de sanatate mentala în medii cât mai putin restrictive, în conditiile normalizarii ocrotirii; sau (b) orientarea initiala a ocrotirii spre servicii alternative.

Au fost astfel dezvoltate asezaminte protejate (*group homes*), care procedeaza la micsorarea numarului persoanelor asistate, crearea unui mediu cât mai apropiat de mediul familial si oferirea unui sprijin specializat permanent. În Suedia, aceasta forma de servicii comunitare a înlocuit cu totul institutiile mamut de psihiatrie, devenind principala forma de ocrotire a persoanelor cu probleme de sanatate mentala, ale caror conditii necesita ocrotire permanenta si sprijin specializat.

Un alt serviciu alternativ îl reprezinta locurile de munca protejate, care permit un grad ridicat de autonomie, în functie de diagnosticul si tratamentul medical necesitat de persoana asistata. Atelierele protejate pot functiona în interiorul institutiilor de sanatate mentala de tip rezidential (oferind un mediu cât mai putin restrictiv si normalizând conditiile de viata în institutie) sau în afara institutiilor de tip rezidential, facând parte din planul de ocrotire dezvoltat la externare, în vederea sprijinirii individului pentru o viata independenta.

Un al treilea serviciu dezvoltat de politicile de dezinstitutionalizare îl constituie îngrijirea comunitara si serviciile alternative de suport comunitar, persoana asistata traind independent, dar având posibilitatea si dreptul de a accesa aceste servicii si beneficiind de colaborarea permanenta cu lucratori sociali comunitari, specializati în acest sens.

În ceea ce priveste situatia institutiilor de sanatate mentala de tip rezidential din România, politica de dezinstitutionalizare este afectata de urmatorii factori structurali si de mediu:

1. numarul mare de persoane asistate care au crescut si au trait pentru perioade îndelungate în mediul institutional închis, fiind dependente de medicatia agresiva administrata si de suportul permanent;
2. lipsa serviciilor alternative în comunitate;
3. rezistenta comunitatii fata de plasarea persoanelor asistate în afara institutiilor închise;
4. lipsa unor cadre specializate, în vederea oferirii de servicii comunitare si de îngrijire la domiciliu;
5. numarul mare de persoane asistate care nu au nici un alt sistem de suport în afara institutiei;
6. lipsa spatiilor protejate în care persoanele asistate sa poata beneficia de adapost si sprijin în vederea dezvoltarii unei vieti independente;
7. lipsa politicilor de protectie sociala care sa promoveze dezinstitutionalizarea, asigurând alte beneficii si servicii persoanelor asistate.

Cu toate acestea, s-au facut unele încercari în vederea dezvoltarii unor servicii comunitare, având în vedere costurile din ce în ce mai mari ale institutionalizarii, lipsa de cadre medicale si personal auxiliar calificat; supraaglomerarea institutiilor existente; presiunea creata de politica externa actuala a României. În acest sens, au fost dezvoltate (a) asociatii; (b) ateliere protejate (mai ales în interiorul institutiei, având deja o oarecare traditie în România); (c) locuinte protejate (create cu sprijinul organizatiilor nonguvernamentale sau, în mai putine cazuri, ca o initiativa a autoritatilor locale).

Încadrarea bolilor psihice ca handicap, în functie de gradul de afectare a capacitatii de integrare sociala a individului si, implicit, a functionalitatii sale permite ocrotirea la domiciliu, datorita faptului ca, în conformitate cu Legea nr. 53/1994, pot beneficia de însotitor permanent, care este retribuit la nivelul unui lucrator social cu pregatire medie. Cu toate acestea, un grup de populatie, al carui numar este în crestere, nu beneficiaza de noile reglementari datorita (a) neinformarii; (b) accesului scazut la servicii; (c) nediagnosticarii. Este vorba de persoanele lipsite de adapost, neinstitutionalizate sau externate, fara beneficiul medicatiei de su-

port. Politica de d. afecteaza negativ acest grup de populatie, neoferind nici un fel de alternative.

2. Persoane cu handicap de dezvoltare

Persoanele cu handicap de dezvoltare erau initial institutionalizate la un loc cu persoanele cu probleme de sanatate psihica. De aceea, o data cu declansarea miscarii de dezinstitutionalizare, si acestea au fost vizate, numarul persoanelor cu dizabilitati si handicap de dezvoltare în institutii închise scazând vertiginos, astfel încât, în Statele Unite, în anul 1989, scaderea numarului persoanelor cu handicap de dezvoltare institutionalizate reprezenta 97% fata de anul 1950 (Seagal, 1995).

Aceasta tendinta se datoreaza si cresterii serviciilor alternative oferite acestui grup de populatie. Conceptul de normalizare s-a aplicat întocmai persoanelor cu handicap de dezvoltare, determinând instituirea unor facilitati comunitare care sa permita dezvoltarea acestor persoane la potentialul lor maxim.

În Europa de Est, în general, si în România, în particular, acest grup de populatie a fost cu totul invizibil pâna în 1989, deoarece afecta idealul de perfectiune sociala promovat de ideologia comunista. Marea majoritate a persoanelor cu handicap de dezvoltare au fost institutionalizate, fiind cu totul ascunse de ochiul public, o mica proportie traind în familii, la fel de ascunsi si lipsiti de vizibilitate. Numarul persoanelor cu handicap de dezvoltare nu a fost, din acest motiv, monitorizat, dar se presupune ca a existat o crestere semnificativa a malformatiilor congenitale si a defectelor genetice, datorita lipsei unui control adecvat al sarcinii, impunerii unui numar mare de nasteri si interzicerii prin lege a întreruperii de sarcina (cumulata cu lipsa accesului la educatie sexuala si contraceptiva). Avorturile provocate empiric au contribuit semnificativ la cresterea numarului de copii cu handicap de dezvoltare, fapt ce explica numarul mare de copii institutionalizati pentru acest motiv.

Dupa 1989, s-a intervenit activ la nivelul acestor institutii, însa politica de dezinstitutionalizare a avut efecte slabe, datorita factorilor frenatori mentionati la punctul anterior. Totodata, multi dintre copiii cu handicap aflati în institutii de ocrotire au atins si chiar au depasit vârsta adulta, în conditiile institutionalizarii, recuperarea si reinsertia lor într-un mediu cât mai putin restrictiv fiind grav afectate.

3. Copiii

Ocrotirea rezidentiala a copilului este un serviciu institutional creat pentru acei copii care (1) sunt abandonati de parinti; (2) sunt neglijati sau abuzati în familiile lor; (3) sunt expusi unor riscuri datorita conditiilor promiscue din familie; (4) sunt temporar lipsiti de ocrotirea parentala, datorita mortii sau bolii unuia sau ambilor parinti sau datorita conditiilor materiale extrem de precare asociate cu nasteri multiple la intervale foarte mici; (5) starea lor de sanatate si dezvoltare psiho-sociala prezinta conditii speciale care reclama ocrotire în mediu institutional.

Tendinta înregistrata la nivel international a fost direct influentata de politica de dezinstitutionalizare, responsabilitatea ocrotirii copiilor aflati în conditiile mai sus mentionate fiind transferata comunitatilor locale. În tarile occiden-

tale si în special în America, ocrotirea copiilor în familii de plasament a luat o amploare deosebita în ultimele decenii, fiind puternic sustinuta prin politici coerente si prin dezvoltarea unor retele de parinti specializati în ocrotirea copilului în plasament familial. Efectul pervers al acestei schimbari de paradigma consta în institutionalizarea sistemului de plasament familial, prin profesionalizarea excesiva si cresterea numarului de copii plasati într-o familie, pe de o parte, si prin fragmentarea dezvoltarii copilului datorita trecerilor repetate dintr-o familie de plasament în alta, pe de alta parte.

Alte servicii alternative ocrotirii rezidentiale a copilului sunt: centrele de zi, institutii semideschise pentru adolescenti, adoptie.

În România, cauzele institutionalizarii copilului sunt direct corelate cu scaderea progresiva a nivelului de trai, interzicerea prin lege a avortului si taierea accesului la orice alte mijloace de planificare familiala, ceea ce implicit determina cresterea numarului de copii nedoriti si cresterea ratelor de abandon al copilului. Dupa 1989, în urma aplicarii pripite a politicii de dezinstitutionalizare, se declanseaza traficul de copii, pe ruta adoptiilor internationale. Conventia de la Haga (1994) pune capat acestei situatii, determinând din nou un val masiv de institutionalizare. De aceea, în ceea ce priveste clasificarea copiilor institutionalizati, o mare proportie provin din familii, fiind abandonati în fapt, dar nefiind declarati abandonati, ceea ce împiedica adoptarea unor masuri alternative de ocrotire.

Datorita presiunilor internationale si dezvoltarii interne a unor generatii de profesionisti pentru problematica dezvoltarii si protectiei copilului, ultimii 10 ani sunt caracterizati de dezvoltarea sistemului de servicii alternative, dupa modelele occidentale. Cu toate acestea, numarul copiilor institutionalizati ramâne foarte mare, dezinstitutionalizarea nefiind o solutie unica si categorica.

Implicarea comunitatilor locale si reorganizarea institutiilor de ocrotire pe sistemul caselor de tip familial (vezi exemplul Aradului) par a fi una dintre solutiile imediate prin care parte din efectele institutionalizarii pot fi ameliorate si chiar eradicate si care corespunde definitiei dezinstitutionalizarii, oferind un mediu cât mai putin restrictiv si normalizând în mod real conditiile de viata în institutie.

Politicile de dezinstitutionalizare nu prevad însa preluarea tinerilor crescuti în institutii de ocrotire pâna la vârsta de 18 ani (sau 26 de ani, în cazul continuarii studiilor) si dezvoltarea unor servicii alternative (de tipul asezamintelor semiprotejate, de exemplu) pentru pregatirea lor pentru o viata independenta. Astfel, dezinstitutionalizarea, ca efect al legii, afecteaza un grup semnificativ de populatie lipsit de orice sistem de suport si neaflându-se sub incidenta nici unei legislatii care sa prevada asigurarea unor beneficii si a unui sprijin necesar pentru insertia sociala eficienta si prevenirea institutionalizarii, sub alte forme, la vârsta adulta.

4. Delincventi si infractori

Pentru acest grup de populatie modelul de institutionalizare a prevazut în deosebi utilizarea institutiilor totale: centre de reeducare pentru minori, scoli de corectie, închisori. În Statele Unite, dezinstitutionalizarea acestui grup de populatie a implicat dezvoltarea unor

servicii alternative (a) de prevenire a institutionalizarii, prin educatie si publicitate a efectelor negative ale încarcerarii, în rândul categoriilor de risc, si prin instituirea unor pedepse comunitare (probatiune, munca în comunitate, eliberare conditionata), si (b) de ameliorare a conditiilor de încarcerare, prin servicii de suport în interiorul penitenciarelor, servicii de probatiune si servicii de monitorizare si asigurare a reintegrarii în comunitate.

Cu toate acestea, în paralel cu dezvoltarea acestor servicii alternative, cresterea ratelor de violenta între copii si tineri a ridicat problema crearii mai multor facilitati de tip rezidential pentru delincventii minori. Noua tendinta în tarile occidentale si în special în America vizeaza judecarea copiilor si adolescentilor care comit acte de violenta foarte grava ca persoane adulte.

În România, politica de dezinstitutionalizare la acest nivel a generat schimbari legislative si institutionale, promovând serviciul de probatiune si pedeapsa prin munca în comunitate. Supraaglomerarea penitenciarelor si a centrelor de reeducare determina o schimbare de strategie, în sensul dezvoltarii serviciilor alternative si a amplificarii muncii de prevenire a criminalitatii.

5. Populatia vârstnica

Cresterea sperantei de viata, la nivel global, a determinat o îmbatrânire accelerata a populatiei, ceea ce implicit creeaza un numar din ce în ce mai mare de persoane vârstnice cu un grad ridicat de dependenta fizica si sociala. Multiplicarea formelor de convietuire de tip familial si individualismul progresiv al generatiilor moderne, pe de o parte, si conditiile economiei de piata, pe de alta parte, au determinat cresterea ratelor de institutionalizare a persoanelor vârstnice, chiar si în cazul în care ar putea beneficia de sprijinul direct al familiei.

Tendintele de dezinstitutionalizare au fost acut resimtite de batrânii aflati în institutii de stat, care ofera în principal servicii de sanatate si care au folosit aceasta politica pentru eliberarea unor paturi si rezolvarea supraaglomerarii.

Serviciile alternative create cuprind: case pentru pensionari, cluburi pentru vârstnici, centre de zi pentru persoane vârstnice, servicii de îngrijire la domiciliu etc.

În România, o data cu îmbatrânirea populatiei si cresterea proportiei de pensionari în populatia activa, se constata o saracire acuta a acestei categorii de populatie. Institutiile traditionale sufera datorita prabusirii economiei. Dezvoltarea serviciilor alternative este înca în faza incipienta, înregistrând însa progrese semnificative datorita implicarii unor institutii de sanatate si a unor organizatii nonguvernamentale nationale si internationale. Un exemplu în acest sens îl constituie Fundatia pentru Îngrijiri Comunitare, care ofera o gama de servicii populatiei vârstnice.

D. are ca principal efect pozitiv promovarea conceptului de îngrijire comunitara si responsabilizarea comunitatilor locale, ceea ce contribuie semnificativ la dezvoltarea comunitara. Implementarea d. sufera însa datorita efectelor secundare si efectelor perverse pe care le genereaza si care nu au fost în mod atent considerate. Tendintele actuale, pe plan international, recomanda din ce în ce mai mult ideea *transinstitutionalizarii*, concept care defineste

deplasarea laterala a categoriilor institutionalizate, de la o institutie la alta, cu promovarea succesiva a unor medii cât mai putin restrictive si implicit a normalizarii conditiilor de viata. În acest fel, dezinstitutionalizarea poate fi cuplata cu transinstitutionalizarea unor grupuri si indivizi, permitând elaborarea unor strategii de schimbare graduala, în contextul dinamicii actuale, specifice fiecarei societati în parte. ◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: alternative la institutionalizare; transinstitutionalizare; normalizare; politici sociale privind protectia familiei si a copilului; protectia sociala a persoanelor cu handicap

Bibliografie selectiva: **Lerman (1980); Segal (1995)**

Dezvoltare comunitara

În societatile moderne, producerea bunastarii se realizeaza pe trei cai complementare: a) efortul individual, b) statul bunastarii, c) *dezvoltarea comunitara*.

(a) *Efortul individual*. Economia de piata reprezinta, pe de o parte, mecanismul cel mai important de producere a bunastarii individuale. Prin efortul lor individual (munca sau investitie de capital), membrii colectivitatilor obtin cea mai mare parte a resurselor necesare propriei bunastari individuale. Principiul moral fundamental al societatii moderne este responsabilitatea pentru propria bunastare, o viata autonoma în care bunastarea este rezultatul efortului propriu. Mecanismul producerii bunastarii în aceasta strategie o reprezinta efortul pentru obtinerea resurselor si piata economica care ofera, în schimbul banilor, toate bunurile si serviciile necesare bunastarii personale.

(b) *Statul bunastarii*. Înca de la sfârsitul secolului XIX a început sa devina tot mai evident faptul ca economia de piata îsi are propriile sale limite în producerea bunastarii colective. Pe de o parte, ea produce într-un mod insatisfacator bunurile si serviciile de interes public. Are o capacitate limitata de control, de management al externalitatilor pozitive si negative. Pe de alta parte, structural, produce o distributie inegalitara, deseori excesiva. Un segment al colectivitatii este cronic deprivat de resursele minimale necesare. Economia de piata nu contine mecanisme satisfacatoare pentru a face fata situatiilor de dezechilibru sever dintre nevoi si resurse. Dezvoltarea statului bunastarii a reprezentat o strategie de producere a bunastarii colective, alternativa doar complementara a economiei de piata.

(c) *Dezvoltarea comunitara*. Se poate spune ca aceasta strategie de producere a bunastarii reprezinta un complement al primelor doua strategii, oferind un raspuns la limitele lor structurale. În centrul dezvoltarii comunitare sta o noua resursa complet neutilizata în primele doua strategii: comunitatea si efortul comunitar.

Istoric, problema dezvoltarii comunitare a aparut în conditiile esecului atât al economiei de piata, cât si al statului în producerea bunastarii. Cazurile paradigmatice ale acestei abordari le-au constituit comunitatile confruntate cu saracie extrema din tarile sarace, dar si unele comunitati izolate din societatile dezvoltate. Mai putin spectaculoase, dar tot mai vizibile sunt proiec-

tele de dezvoltare comunitara în segmentele "normale" ale societatilor dezvoltate. Ele se caracterizeaza prin mobilizarea resurselor comunitare pentru rezolvarea unor probleme care altfel ar ramâne nesolutionate.

Tendintele actuale de descentralizare în functionarea sistemului public au reprezentat un impuls special în ascensiunea ideii de dezvoltare comunitara. Programul de solutionare a problemelor sociale cu instrumentele statului centralizat si-a dovedit limitele lui structurale. În ultimele decenii, principiul descentralizarii a oferit o noua abordare în sectorul public, mutând, într-o masura semnificativa, mecanismele publice de la nivel central la nivel local.

Comunitatea locala devine astfel subiectul activ al rezolvarii unei game largi de probleme colective. Daca la început dezvoltarea comunitara parea a fi o solutie pentru lumea a treia, orientarea spre descentralizare a statelor puternic avansate a transformat-o într-o abordare vitala în societatile moderne, dezvoltate economic.

Utilizarea conceptului de "dezvoltare comunitara" indica o caracteristica extrem de importanta a programelor de actiune colectiva în contextul societatilor actuale. Lansarea lor a fost legata în mod special de problema reabilitarii comunitare. O multime de comunitati au o pozitie marginala în sistemul economiei de piata. Integrarea lor eficace în acest sistem este împiedicata de factori structurali, asupra carora se poate actiona mai degraba colectiv decât individual. În aceste cazuri, producerea bunastarii la un nivel satisfacator nu poate fi realizata decât, pe de o parte, prin programe de reabilitare a conditiilor economice colective (infrastructura, amenajari teritoriale, dezvoltarea capacitatilor de activitate economica, informatii asupra cerintelor pietei etc.), iar pe de alta parte, prin mobilizarea unor resurse colective comunitare. Se poate spune astfel ca termenul de dezvoltare se refera în principal la crearea/refacerea/reabilitarea conditiilor comunitare care sa faca posibila reintegrarea comunitatii în circuitul global al economiei de piata si al unei bunastari colective dorite. În acest sens, ideea de dezvoltare comunitara implica o actiune limitata în timp, cu obiective precise: eliminarea "handicapurilor comunitare". De asemenea, ideea de dezvoltare comunitara se refera la constituirea unor mecanisme de mobilizare a resurselor comunitare, singurele posibile, în anumite conditii, sa duca la solutionarea obiectivelor în cauza.

Societatea actuala, lucru valabil si pentru societatile traditionale, prezinta un deficit sever în sfera mecanismelor de organizare a programelor de interes colectiv cu participare colectiva. Exista o competenta foarte ridicata în organizarea afacerilor private, în munca salariala, în producerea si cumpararea bunurilor si serviciilor necesare. În general, mecanismele economiei de piata orientate în directia cristalizarii si stimularii efortului individual s-au dezvoltat extrem de rapid si prezinta o eficienta ridicata. În schimb, organizarea efortului colectiv pentru realizarea unor obiective colective alternativ economiei de piata prezinta înca vizibile semne de subdezvoltare.

Ideea de dezvoltare comunitara se refera totodata si la mijloace, nu doar la obiective: dezvoltarea capacitatilor/mecanismelor comunitare de actiune al-

ternativ celor ale economiei de piata. Din punct de vedere al mijloacelor de interventie, majoritatea comunitatilor actuale sunt înca deficitare. De aceea, multe din programele de dezvoltare comunitara au ca obiectiv central nu numai realizarea unor bunuri de interes comunitar, dar si a crearii capacitatilor de actiune comunitara. Nu întâmplator, în teoriile actuale ale dezvoltarii sociale, conceptul de capital social este extrem de utilizat. El se refera la capacitatile de actiune sociala comunitara, care reprezinta cu totul altceva decât capacitatile cerute de actiunea economica în contextul economiei de piata.

Profilul sectorului activitatii comunitare

Acest sector reprezinta o îmbinare de activitati constante si programe punctuale orientate spre cresterea bunastarii colective. Autoritatea publica locala dezvolta o serie de activitati de interes comunitar, sustinute printr-o combinatie de resurse mobilizate de comunitate si resurse transferate national. Descentralizarea - ca un obiectiv major al societatilor moderne - deschide însa o posibilitate noua: completarea resurselor obtinute prin sistemul standard de impozite si taxe cu noi forme de mobilizare a unor resurse locale suplimentare, contributii financiare si în munca, orientate în special catre realizarea unor proiecte punctuale. Alaturi de activitatile publice comunitare standard (utilitati de locuire, învatamânt, sanatate, securitate), sunt în dezvoltare rapida programele comunitare. Acestea se constituie în vederea realizarii unor obiective comunitare punctuale: amenajari teritoriale, reabilitari ale infrastructurii, constructii de interes comunitar, apararea comunitatii de factori destructivi, pastrarea unui mediu ecologic sanatos etc. Autoritatile publice comunitare deschid o noua oportunitate, slab exploatata de mecanismele statului centralizat: constructia unui spatiu favorabil participarii comunitatii la rezolvarea problemelor sale. Noua filosofie implicata în aceasta optiune este crearea unui parteneriat multiplu: comunitatea, cu oamenii sai obisnuiti, segmente diferite ale comunitatii, oameni de afaceri la nivel local, sindicate, biserica, organisme ale autoritatii publice comunitare. Autoritatile publice comunitare tind sa devina instrumentul construit democratic al orchestrarii eforturilor comunitare în diferite forme, prin mobilizarea tuturor actorilor comunitari. În aceasta noua perspectiva, traditionala alienare a statului de societatea civila tinde sa devina o situatie de domeniul trecutului. Autoritatile publice locale, prin îmbinarea democratiei reprezentative cu cea participativa, prin îmbinarea activitatilor publice standardizate cu activitatile comunitare orientate spre solutionarea problemelor comune, tind sa devina axul central al acestui al treilea sector al actiunii colective.

Cerinte ale dezvoltarii comunitare: contributii, actori, resurse

Actiunile de tip comunitar presupun o combinatie complexa de actori comunitari. Exista mai multe ipostaze în care un individ sau un grup devine actor comunitar. Una din cele mai frecvente ipostaze este cea a contribuabilului. În aceasta ipostaza, individul participa la producerea bunastarii colective cu diferite tipuri de resurse. Resursele pot fi standardizate si continue sau punctual

ocazionale: în bani sau în natura. Exista contributii standardizate si constante ca impozitele si taxele. Descentralizarea creeaza o relatie mai directa si mai transparenta între aceste contributii si realizarea obiectivelor comunitare. Se poate constitui astfel constiinta de *contribuabil comunitar*.

Contributiile la realizarea unor obiective punctuale pot fi financiare (impozite, taxe, donatii, sponsorizari), în natura (munca, utilaje, diferite bunuri), sub forma de resurse (ca un mijloc de motivare a participarii comunitare) si trebuie sa respecte "principiile contributiei stimulative":

a) *contributie universala*;
b) *contributie dupa posibilitati*;
c) *stabilirea democratica a obiectivelor*;
d) *utilizarea transparenta a resurselor*;
e) *îmbinarea contributiei obligatorii cu cea voluntara*;
f) *participare directa pe baza voluntara la programele de interes comunitar*.

O categorie aparte de actori sunt cei externi. Rolul lor a aparut în contextul programelor de suport al comunitatilor marginale. De cele mai multe ori, comunitatile marginale prezinta nu numai un deficit de resurse si conditii, dar si de capacitati. Filosofia actuala a recuperarii marginalitatii se bazeaza pe principiul parteneriatului cu comunitatile însesi, excluzându-se ca neproductiv paternalismul autoritar extern. O prima ipostaza a parteneriatului cu comunitatile marginale o reprezinta initiativa directiva din exterior. Actorii externi furnizeaza resursele, stabilesc obiectivele, proiecteaza strategia, urmaresc derularea programelor. La cealalta limita se înscrie crearea capacitatilor interne care sa sustina întreaga strategie a dezvoltarii, actorul extern contribuind doar cu resurse si cu suport tehnic. Actorii externi ai comunitatii reprezinta o sursa extrem de importanta a dezvoltarii comunitare. Îi putem gasi în ipostazele cele mai diferite.

Structura programelor de dezvoltare comunitara include, în primul rând, tipul de resurse comunitare, precum si modalitatea de folosire a lor. Presupozitia centrala a acestei strategii este ca orice comunitate detine o serie de resurse importante, a caror utilizare ofera posibilitatea solutionarii unei game largi de probleme:

a. *resurse financiare*. Sunt situatii în care proiecte de interes comunitar nu pot fi rezolvate din lipsa de resurse individuale si statale. Atât solutia oferita de economia de piata, cât si cea a interventiei statului sunt aici putin operationale. Cumularea resurselor individuale ar putea reprezenta însa o solutie sau cel putin o parte a solutiei. Problema cruciala aici este dezvoltarea unor mecanisme noi de mobilizare si utilizare a resurselor economice individuale pentru rezolvarea unor obiective de interes comunitar;

b. *resurse de munca*. Exista frecvent situatii în care comunitatile - atât membrii lor, cât si ele însele - nu dispun decât de resurse financiare limitate. Exista însa în orice comunitate o disponibilitate, adesea nebanuita, a resurselor de munca. Oamenii nu au bani sa contribuie, dar pot sa munceasca pentru rezolvarea unor obiective comunitare. Mobilizarea resurselor de munca ale colectivitatii poate reprezenta un factor decisiv în aceasta directie;

c. *resurse naturale*. De multe ori comunitatile detin în proprietate colectiva o serie de resurse naturale care nu sunt rentabile pentru a fi exploatate în sistemul economiei de piata, dar pot fi utilizate pentru realizarea unor obiective de interes local, cum ar fi: lemnul, piatra, apa etc.;

d. *resurse de solidaritate* . Societatea moderna este caracterizata în mod cert printr-un deficit sever al mecanismelor de formare si consolidare a unei solidaritati sociale. Acest deficit reprezinta un factor limitator important al mobilizarii acestor resurse, care pot deveni un potential fundamental în suportul comunitar;

e. *resurse de capacitati*. În orice comunitate exista o gama larga de capacitati profesionale care pot fi utilizate în programele de interes comunitar. Initiativa si inovatia individuala raspund prompt necesitatilor colective în cadrul unor actiuni competente.

Obiectivele dezvoltarii comunitare

Orice bun de interes comunitar poate face obiectul unui program al activitatii comunitare: constructii/reabilitare a infrastructurii comunitare; amenajari teritoriale si activitati de reabilitare a ecosistemului; realizarea unor obiective de interes public - scoli, spitale, locuri de agrement, complexe sportive; dezvoltarea de capacitati productive atât de tip individual, cât si cooperativ, prin stimularea dezvoltarii de afaceri, a crearii de locuri de munca; cresterea securitatii individuale si colective care reprezinta pentru societatile actuale, extrem de vulnerabile, obiectul frecvent al actiunilor comunitare; forme sistematice de ajutorare si intrajutorare (sprijinul pentru tinerii casatoriti, pentru persoanele în nevoie - batrâni, orfani, copii abandonati, mame singure etc.).

Din punct de vedere al mijloacelor, programele de dezvoltare comunitara par a avea un orizont temporal limitat: constituirea acestor capacitati în contextul socio-cultural al unei comunitati la un moment dat. O data constituite, ele reprezinta însa resurse continue ale viitoarelor programe de interes comunitar. ◢**Elena Zamfir**◣

Selectie realizata din **Zamfir E.**, 2000, *Dezvoltarea comunitara - sursa a bunastarii colective*, în **Zamfir Elena** (coord.), **Strategii antisaracie si dezvoltare comunitara,** Bucuresti, Editura Expert.

Vezi si: descentralizare

Bibliografie selectiva: **Bane si Ellwood (1995); Barnes (1997); Green (1996); Jack (1998); Means si Smith (1995, 1998); Symond si Kelly (1998); Titteron (1994); Wilson (1995)**

Dezvoltare durabila (sustenabila)

D.d. reprezinta un proces si un obiectiv al *dezvoltarii sociale*, insistând asupra aspectului realizarii dezvoltarii astfel încât generatiile viitoare sa beneficieze cel putin de sanse la fel de multe ca si generatiile actuale. Dezvoltarea durabila a fost propusa si a cunoscut primele evolutii în cadrul abordarilor ecologiste. Acestea accentueaza necesitatea ocrotirii mediului înconjurator, prezervând astfel bazele ecologice ale vietii umane, ca o conditie *sine qua non* a dezvoltarii sociale. Dezvoltarea durabila a dobândit în timp conotatii ce i-au largit sfera de cuprindere. Ea a devenit unul din telurile politice ale a-

gentiilor internationale, precum PNUD, Banca Mondiala sau FMI, presupunând si parcurgerea unor cai de dezvoltare care sa contribuie la realizarea justitiei sociale si care sa garanteze continuarea cresterii economice nu numai pentru viitorul apropiat, dar si pentru generatiile viitoare. O data cu largirea sferei de cuprindere a termenului, el a început sa fie frecvent denumit si "dezvoltare sustinuta" (*sustainable development*). Uneori, lucrarile românesti utilizeaza denumirea de dezvoltare sustenabila pentru a indica acelasi concept larg.

Termenul de dezvoltare durabila a cunoscut afirmarea deplina dupa 1987, o data cu raportul Comisiei Mondiale pentru Mediu si Dezvoltare (Comisia Brundtland), în care se sublinia necesitatea de a aborda simultan problemele de dezvoltare si cele de mediu. Dezvoltarea durabila este acea "dezvoltare ce satisface nevoile prezentului fara a compromite abilitatea generatiilor viitoare de a-si satisface propriile lor nevoi" (WCED, 1987).

Conferinta Natiunilor Unite pe tema mediului si dezvoltarii (Earth Summit), care a avut loc la Rio de Janeiro în 1992, a fost un eveniment semnificativ în amplul proces de dezbateri, interpretari si explicatii privind interdependenta dintre dezvoltarea sistemului socio-economic si mediu. S-au dezbatut implicatiile modului de utilizare a mediului în vederea atingerii scopurilor de dezvoltare (ex: cresterea economica). Ca raspuns la degradarea mediului, s-a concluzionat ca "este nevoie de o dezvoltare durabila - dezvoltare ce genereaza prezenta bunastare a omenirii fara a impune costuri semnificative generatiilor viitoare" (G. Atkinson, 1996, p. 927). Prin acordul international exprimat în Declaratia de la Rio de Janeiro si adoptarea Agendei 21, documente rezultate în urma summit-ului, s-au stabilit principiile directoare ale dezvoltarii durabile; se contureaza atunci si statutul de optiune strategica globala al dezvoltarii durabile.

Atkinson (1996) propune si el o definire succinta a conceptului, si anume ca dezvoltarea durabila ar fi cresterea bunastarii umane ce nu este reversibila în viitor: o dezvoltare care dureaza.

"Problema-cheie a dezvoltarii durabile o constituie reconcilierea între doua aspiratii umane, sustinând necesitatea continuarii dezvoltarii economice si sociale, dar si a conservarii mediului, ca singura cale pentru cresterea calitatii vietii" (Strategia dezvoltarii durabile a României, 1999). Dezvoltarea durabila furnizeaza o viziune holista, care priveste catre viitor, recunoscând nevoia de actiune în prezent pentru a asigura o societate durabila în viitor. Implica întelegerea ca inactiunea are consecinte si ca trebuie gasite cai de a schimba structurile institutionale si de a influenta comportamentul individual.

Definitiile dezvoltarii durabile, dincolo de nuantele fiecareia, aduc în prim plan conceptul de echitate ca un principiu fundamental. Este vorba atât despre echitatea intragenerationala, respectiv motivatia distribuirii bunastarii în cadrul societatii, cât si despre justitie intergenerationala. Daca se accepta ca scop social valoros, dezvoltarea durabila implica o distributie a dezvoltarii în mod egal între generatii. Acest fapt, explica Atkinson (1996), nu înseamna ca progresul economic trebuie sa fie sacrificat astfel ca fiecarei generatii sa i se garanteze niveluri egale

ale bunastarii, ci faptul ca progresul sa nu fie reversibil la o data viitoare. Modul în care prezenta generatie utilizeaza mediul poate reprezenta o modalitate de a transmite în viitor costuri potentiale mari. În acest sens, ne putem "cumpara" dezvoltarea prezenta pe cheltuiala descendentilor nostri.

Realizarea dezvoltarii durabile presupune, dupa cum arata Serageldin (1995), integrarea punctelor de vedere a trei discipline:

1. **economia**: care urmareste maximizarea bunastarii umane în cadrul constrângerilor stocului existent de capital si de tehnologie. Economistii reînvata importanta capitalului natural;
2. **ecologia**: care subliniaza necesitatea conservarii integritatii subsistemelor ecologice, unitatile de judecata fiind cele fizice, si nu cele monetare:
3. **sociologia**: care accentueaza faptul ca actorii importanti sunt fiintele umane, patternurile de organizare sociala ale acestora fiind cruciale pentru gasirea solutiilor viabile pentru atingerea dezvoltarii durabile. Neacordarea unei suficiente atentii factorilor sociali în procesul dezvoltarii zadarniceste eficacitatea unor programe si proiecte de dezvoltare.

În România a fost creat *Centrul National pentru Dezvoltare Durabila*, obiectivul acestuia fiind de a promova preocuparile de dezvoltare durabila în constiinta publicului larg, dar si a actorilor din sectorul privat si guvernamental. ◢**Ruxandra Noica & Bogdan Voicu**◣

Vezi si: dezvoltare sociala; ecologismul

Bibliografie selectiva: **Lélé (1991); Pezzoli (1997); Serageldin (1995); Atkinson (1996); WCED (1987)**

Dezvoltare regionala

În general, elementele componente ale corpului politicilor sociale pot fi vazute ca raspunsuri sectoriale la problemele economice si sociale care apar într-o oarecare masura în orice societate moderna. Însa abordarile de tip sectorial nu reusesc întotdeauna sa faca fata unor aspecte, cum ar fi concentrarea anumitor tipuri de probleme în diverse zone sau arii geografice, si nici sa dea raspunsuri la problema discrepantelor regionale exprimate în termeni de dezvoltare economica si sociala. Politicile de dezvoltare regionala apar tocmai din necesitatea de a corecta aceste decalaje teritoriale, din punct de vedere al nivelului de dezvoltare. Ca definitie general acceptata, cel putin la nivelul organismelor europene, politica de dezvoltare regionala reprezinta "ansamblul de masuri pe care autoritatile guvernamentale centrale le iau în favoarea dezvoltarii socio-economice a regiunilor defavorizate" (CEMAT, 1991).

Din punct de vedere istoric, politicile regionale au fost introduse în majoritatea tarilor vest-europene în perioada 1948-1960, dupa perioada de reconstructie postbelica, cunoscând mai apoi, în anii ’70, o perioada de vârf în care bugetele, nivelurile subventiilor, extinderea zonelor carora li se acorda asistenta, numarul si diversitatea instrumentelor de politica au atins apogeul. Declinul ratelor de crestere economica de la sfârsitul anilor ’70 si criza finantelor statelor au determinat o re-

evaluare atât a eficientei instrumentelor traditionale de politica regionala (de tipul stimulentelor pentru localizarea capitalului), cât si a costurilor politicilor regionale în general. În consecinta, începând cu jumatatea anilor '80, s-a facut simtita o reorientare în ce priveste *obiectivele* acestora, de la reducerea dezechilibrelor regionale si redistribuirea veniturilor si fortei de munca, obiective traditionale ale politicilor regionale, înspre promovarea restructurarii (încurajarea masurilor de schimbare structurala ca urmare a declinului resimtit în unele zone industriale), stimularea competitivitatii si marirea contributiei regiunilor la cresterea economiilor nationale. De asemenea, importanta unor *instrumente* de politica regionala, cum ar fi stimulentele negative fata de localizarea firmelor în zone prospere si relocalizarea activitatii economice în teritoriul national, s-a diminuat, accentul punându-se pe instrumente de tipul asistentei pe scara larga pentru dezvoltarea mediului general de afaceri în regiunile-problema (construirea infrastructurii fizice, dezvoltarea sistemelor informationale, de consultanta, de cercetare stiintifica si dezvoltare tehnologica, de educatie si formare profesionala etc.). În majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene se observa, de asemenea, tendinta de reducere a importantei masurilor fiscale (de tipul reducerilor si scutirilor de impozite sau al subventiilor pentru firmele care se localizeaza sau investesc în regiunile-problema) în favoarea asistentei financiare de tipul granturilor, care prezinta avantajul unei mai mari flexibilitati în administrare si sunt mai simplu de controlat. În ceea ce priveste *structurile institutionale* implicate în politica de dezvoltare regionala, este important de subliniat tendinta din ce în ce mai puternica spre aplicarea principiului subsidiaritatii (i.e. transferul deciziei la un nivel cât mai apropiat de cel al colectivitatii asupra careia se rasfrânge efectul deciziei respective), întâlnit în multe tari ale Europei Occidentale, o data cu intensificarea cooperarii între sectorul privat, sectorul public si sectorul nonprofit.

Problemele regionale cunosc o varietate de forme de manifestare de la tara la tara, ele fiind produsul unor conditii si factori specifici fiecarui stat. În consecinta, la nivelul politicilor de dezvoltare regionala apar diferente de continut atât în ce priveste obiectivele urmarite si instrumentele utilizate, cât si zonarea sau regionalizarea teritoriului national. Metodologiile folosite în delimitarea regiunilor sunt multiple, datorita marii varietati de criterii utilizate (administrative, economice, culturale, geografice, sociale etc.), iar alegerea depinde în mare masura de obiectivele urmarite. În general, se poate vorbi de urmatoarele sisteme de diviziune teritoriala (UE, 1994):

1. **regiuni normative** - granitele fiind trasate pe criterii administrative;
2. **regiuni analitice**:
   a) functionale (agregari ale unor zone complementare ca resurse, activitati economice etc.);
   b) omogene (agregari ale unor zone cu caracteristici similare).

În plus, pe lânga notiunea de "regiune", politicile regionale se refera si la notiunile de "arie" si "zona", definite din nou în functie de politica specifica fiecarui stat (ex.: zonele de conversie si zonele de reconversie industriala - Franta - sau ariile asistate - Marea Britanie) si care reprezinta în principiu decupaje teritoriale în vederea aplicarii de masuri cu adresabilitate directa la

problemele specifice respectivelor arii sau zone.

Tendintele de integrare si globalizare care afecteaza din ce în ce mai mult aspectele de dezvoltare regionala au condus catre necesitatea gasirii unor clasificari relativ omogene în ce priveste structurarea regiunilor apartinând diferitelor tari. Un exemplu în acest sens este "Nomenclatorul unitatilor teritoriale pentru statistica" (NUTS), elaborat de Oficiul de Statistica al Uniunii Europene, care utilizeaza o structura ierarhica pe trei niveluri (regiunile NUTS 1, NUTS 2 si, respectiv, NUTS 3), facilitând astfel armonizarea statisticilor regionale ale tarilor membre si elaborarea politicilor regionale comunitare. Astfel, fiecare stat membru al Uniunii se subdivide într-un numar de regiuni NUTS 1, care se subdivid la rândul lor în regiuni NUTS 2 etc. Nivelurile NUTS 4 si 5 sunt definite numai pentru o mica parte din tarile membre. În martie 1995, teritoriul economic al EU era împartit în 77 de regiuni NUTS 1, 206 regiuni NUTS 2 si, respectiv, 1.031 de regiuni NUTS 3.

Pentru ratiuni practice care tin de disponibilitatea datelor statistice si de implementarea politicilor regionale, clasificarea NUTS are la baza diviziunile institutionale existente în statele membre ale Uniunii.

Dupa caderea regimului comunist, în România, primii pasi catre o strategie nationala coerenta în domeniul politicilor regionale au început sa fie facuti practic începând din 1996, o data cu lansarea Programului PHARE pentru dezvoltarea regionala, care îsi propunea ca principal obiectiv elaborarea unui set de principii fundamentale care sa orienteze întreaga politica regionala a tarii. În cadrul programului a fost elaborata "Carta Verde", document care sintetiza problemele existente ale dezvoltarii regionale si propunea un sistem institutional în domeniul politicilor regionale ale României. Carta Verde propune înfiintarea a 8 regiuni de dezvoltare, pe criteriul integrarii functionale *potentiale*, prin organizarea acestora în jurul unor *centre polarizatoare (*ex., Iasi pentru Regiunea Nord-Est, Timisoara pentru Regiunea Vest, Craiova pentru Regiunea Sud-Vest etc.). Regiunile de dezvoltare astfel definite nu constituie regiuni teritorial-administrative, ele neavând alt scop decât acela de a focaliza resursele în directia dezvoltarii de proiecte intersectoriale si interjudetene. În 1998, apare Legea privind dezvoltarea regionala în România (Legea nr. 151/1998), care stabileste cadrul institutional si obiectivele politicii de dezvoltare, cele mai importante dintre acestea fiind diminuarea dezechilibrelor regionale existente si pregatirea cadrului institutional pentru a raspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene. Actele normative aparute ulterior identifica zonele defavorizate ca arii prioritare ale politicii de dezvoltare regionala si stabilesc criteriile de definire a acestora, printre care se regasesc si criterii relevante pentru corpul politicilor sociale, cum ar fi rata somajului si/sau impactul concedierilor colective rezultate în urma restructurarii. *(*extras din *Tendinte ale politicilor de dezvoltare sociala în România*, în C. Zamfir, 1999*)* ◢**Lucian Pop**◣

Vezi si: dezvoltare sociala; dezvoltare durabila (sustenabila); echitate orizontala; ocuparea fortei de munca; saracia; somaj

Bibliografie selectiva: **CEMAT (1991); UE (1991)**

Dezvoltare sociala

Definirea dezvoltarii sociale este extrem de ambigua, datorita varietatii sensurilor si contextelor în care aceasta este folosita. *O definitie sintetica* este cea propusa de James Midgley, autorul unui studiu teoretic asupra dezvoltarii sociale, realizat din perspectiva politicilor sociale: dezvoltarea sociala reprezinta "un proces de schimbare sociala planificata, destinata sa promoveze bunastarea populatiei ca întreg, printr-un proces de transformare economica si sociala complex" (Midgley, 1995, p. 25). Definitia poate fi precizata suplimentar, specificând faptul ca transformarea sociala în cauza vizeaza si asigurarea suveranitatii si stabilitatii politice.

Sa remarcam mai întâi ca dezvoltarea cunoaste *valente conceptuale distincte* în ramuri diferite ale stiintei. Economia trateaza în mod traditional dezvoltarea ca fiind echivalenta cu progresul material, cu cresterea economica, cu acumularea de bunuri si tehnologie, reflectata în cresterea avutiei pe cap de locuitor. Sociologia privea pâna la mijlocul secolului dezvoltarea sociala ca pe o schimbare sociala în sens evolutionist, prin similitudine cu dezvoltarea speciilor sugerata de Darwin. Psihologia analizeaza prin dezvoltare procesul de însusire a capacitatilor intelectuale, de dezvoltare si de structurare a personalitatii. În fine, stiinta politica priveste uneori dezvoltarea ca fiind evolutia modurilor de structurare a relatiilor de putere într-o societate, de la colectivitati în care functiile politice nu sunt specializate catre societati ierarhice, autocrate, si mai apoi catre democratii. James Midgley (1995) noteaza faptul ca uneori, mai ales în cadrul agentiilor internationale ce actioneaza în tarile lumii a treia, prin dezvoltare sociala este înteleasa dezvoltarea serviciilor sociale, ca actiune distincta de dezvoltare economica.

Sensul modern al dezvoltarii sociale cauta sa integreze contributiile aduse de sociologie, economie si stiinta politica. De aici dificultatile de definire sintetica, dar si posibilitatea precizarii *caracteristicilor dezvoltarii sociale*: Dezvoltarea sociala este strict legata de dezvoltarea economica, fiind conditionata si conditionând progresul material. Dezvoltarea sociala implica un proces, o schimbare pozitiva continua, al carei obiectiv general ramâne promovarea bunastarii sociale. Dezvoltarea sociala presupune planificarea atenta, rationala, a obiectivelor pe termen mediu si lung ale evolutiei societatii. Planificarea nu presupune neaparat o conceptie interventionista directa a autoritatii publice, statul sau guvernele locale putând utiliza, de pilda, stimulente indirecte (precum cele fiscale) pentru a promova proiectele de dezvoltare. Populatia este privita ca întreg, dezvoltarea sociala afectându-i pe toti membrii unei societati, iar obiectivele ei sunt sustinute de valori sociale (credinte si ideologii), ca si de modul de structurare a relatiilor sociale. În fine, o ultima caracteristica a dezvoltarii sociale, ca proiect integrativ orientativ pentru evolutia viitoare a societatii, este cea a dependentei strategiilor actuale de efectele lor pe termen lung. Dezvoltarea trebuie sa fie una sustinuta, cu alte cuvinte, trebuie ca generatiile actuale sa lase generatiilor viitoare "cel putin la fel de multe oportunitati ca în prezent, daca nu mai

multe" (Serageldin si Grootaert, 1999, p. 41).

În ultimele doua decenii ale secolului XX, Natiunile Unite au impus conceptul de *dezvoltare umana*, reprezentând "un proces de largire a optiunilor individuale", dintre care "cele mai critice sunt trairea unei vieti lungi si sanatoase, a fi educat si a avea acces la resursele necesare pentru un standard de viata decent". Se adauga câteva optiuni suplimentare, precum libertatea politica, garantarea drepturilor omului si respectul persoanei (UNDP, 1990). Sub impactul abordarilor ecologiste, în anii '90 a început sa se discute despre necesitatea realizarii unei dezvoltari sustinute, care sa garanteze si pentru generatiile viitoare accesul la cel putin tot atâtea sanse de viata si crestere ca si cele de care dispun generatiile actuale.

Daca dezvoltarea sociala este, de regula, definita procesual, ca o crestere/îmbunatatire, exista si abordari care o definesc ca stare finala a proceselor de dezvoltare. Sensul este în acest caz de obiectiv permanent al politicilor de dezvoltare, al evolutiei umane. O astfel de optiune îngusteaza aria de cuprindere a conceptului. Prin contrast, definirea procesuala nu poate face abstractie de tinta finala a transformarii sociale modelate, înglobând astfel si aspectele stationare ale termenului.

Originile conceptului

Studiile despre dezvoltare sunt privite în general ca un produs recent al gândirii si practicii sociale. Dezvoltarea, ca un concept-cheie al gândirii politice contemporane, s-a impus în anii '50, momentul nasterii fiind considerat a fi discursul de învestire al presedintelui american Truman (20 ianuarie 1949), acesta chemând la o politica orientata spre "dezvoltarea si cresterea zonelor subdezvoltate". Aparitia si impunerea dezvoltarii (sociale) ca principiu calauzitor al programelor politice contemporane a fost precedata însa de analize datând din secolele trecute. Doua tipuri de studii au produs contributii importante, ambele fiind realizate în legatura cu evolutia societatilor umane. Pe de o parte, sunt comparatiile realizate între societatile umane, pe de alta parte, analizele evolutioniste care au comparat schimbarile sociale cu evolutia speciilor de la forme monocelulare la organisme complexe, pe linia deschisa de Darwin.

Gânditorii secolului XVIII (între care John Locke si Adam Smith) sugerau patru stagii în evolutia umana, caracterizate de tipul de activitate economica dominanta: vânatoarea si pescuitul, cresterea animalelor, practicarea agriculturii (culturii plantelor), etapa superioara fiind caracterizata prin preponderenta comertului si manufacturarii. Progresul era considerat a fi legat de parcurgerea acestor trepte, presupunând niveluri de organizare si specializare din ce în ce mai complexe (asa cum aveau sa noteze mai târziu Spengler si Durkheim), iar nevoia individuala de acumulare era privita ca principal determinant al progresului. Malthus atragea însa atentia asupra limitelor cresterii impuse de constrângerile resurselor finite de care dispune umanitatea.

La începutul secolului XIX, *Saint Simon si discipolii sai* au adus o viziune pozitivista asupra dezvoltarii si cresterii, argumentând asupra conditionarii progresului de respectarea/con-

servarea ordinii. Saint Simon respingea ideea liberala a "interesului propriu" ca principal motor al progresului, pledând pentru necesitatea încredintarii proprietatilor unor reprezentanti de încredere ai comunitatii, care sa le administreze si sa investeasca resursele în folosul întregii colectivitatii. Prezumtivii administratori urmau a fi bancile si bancherii. *August Comte* a dezvoltat si el teza dependentei cresterii de stabilitatea structurilor sociale, definind progresul ca "dezvoltare a Ordinii sub influenta Dragostei". Rationalizarea si educatia joaca rolul central în programul propus de Comte pentru realizarea progresului, având în centrul sau adoptarea "sociologiei" ca stiinta generatoare a principiilor de directionare a evolutiei societatii. Aplicarea acestor principii "stiintifice" în practica era considerata ca fiind singura cale posibila de a garanta progresul fara perturbarea ordinii.

Pe aceeasi linie pozitivista, *John Stuart Mill* nota ca umanitatea se poate afla în doua stari: starea naturala (în care cei mai capabili conduc) si cea de tranzitie (dominata de haos, fara o doctrina clara care sa calauzeasca societatea, fara ordine sociala). Progresul nu poate fi realizat decât în starea naturala, având ca preconditie educatia, cunoasterea generala, de mase, fiind un determinant al dezvoltarii. Mill a accentuat importanta ordinii pentru progres, dar a insistat asupra libertatii de a alege a indivizilor. Alegerea apare ca o conditie a dezvoltarii, fiind ceea ce deosebeste oamenii de celelalte specii. Pentru Mill, progresul reprezinta exclusiv o crestere materiala, în timp ce dezvoltarea implica si dezvoltarea fiintei umane (prin educatie). Ca si la Comte, progresul si ordinea sunt opuse si nu pot fi conciliate decât prin crearea unei "stari stationare", dominata de toleranta si mai ales de dezbaterea rationala. Numai ca o astfel de stare stationara este dificil de creat, ea constituind o preconditie în sine a dezvoltarii. Atunci dezvoltarea nu poate aparea decât sub arbitrajul unor oameni de încredere. Acestia trebuie sa provina din societatile în care dezvoltarea s-a produs deja. Astfel, tarile sarace, coloniile britanice, precum India, pentru a se dezvolta, trebuie sa fie guvernate despotic de catre reprezentanti incoruptibili ai coroanei britanice.

O viziune similara asupra dezvoltarii ca opusa coruptiei a fost dezvoltata în epoca (mijlocul secolului XIX) de catre cardinalul John Henry Newman, în analiza sa asupra evolutiei bisericii.

Una din primele abordari ale dezvoltarii ca evolutie ghidata este cea produsa de *Friederich List* (1885 - *National System of Political Economy*, citat de catre Cowen si Shenton - 1995). Notând faptul ca dezvoltarea e legata de trecerea catre predominanta comertului si manufacturarii, List muta obiectivul dezvoltarii în sarcina statului natiune. Ratiunea este cea data de argumentele lui Spengler sau Durkheim asupra diviziunii muncii ca mod de organizare specific societatilor complexe, evoluate. Acestea se caracterizeaza prin specializarea ridicata a rolurilor, inclusiv prin diferentierea unor functii specifice de coordonare, orientare si reglare a activitatii. Trecerea de la economiile agrare catre manufacturare si comert trebuie sa fie stimulata de stat, ca manifestare a functiilor acestuia de dirijare a diviziunii muncii, iar calea concreta de realizare a inter-

ventiei statului este identificata de List în furnizarea unei educatii economice catre toti cetatenii. Astfel, poate fi stimulata descatusarea potentialului productiv al oricarei tari. Dezvoltarea apare, prin urmare, la List ca proces dirijat de crestere economica si de modificare a structurii sociale, afectând - prin educatie - si progresul fiintei umane.

List a cautat sa extinda principiul diviziunii muncii la nivel mondial. El a argumentat ca statele din "zonele toride" nu trebuie sa încerce a deveni tari manufacturiere, ci trebuie sa continue sa schimbe produsele lor agricole pe cele manufacturate în tarile dezvoltate, numai astfel putând sa îsi activeze întregul potential productiv si sa devina "bogate si civilizate". List a sugerat ca aceasta nu implica în mod necesar perpetuarea dependentei de tarile cu economii manufacturiere, dependenta disparând datorita concurentei între aceste "state tropicale".

În fine, o alta sursa a discursului contemporan despre dezvoltare o constituie opera lui *Marx*. Preocupat de transformarea modurilor de productie, acesta a realizat în fapt o teorie a evolutiei societatii umane dublata de un proiect de inginerie sociala, anticipând discutia moderna despre dezvoltare sociala. Marx si-a structurat schema de dezvoltare în functie de modul de control asupra mijloacelor de productie, observând ca societatile au evoluat de la economia antica (sclavagista) la cea medievala (feudalista) si cea capitalista (reglata prin institutia salariului). Fiecare dintre aceste moduri de organizare sociala determinate de structurarea relatiilor de productie a constituit un pas înainte în ce priveste eliminarea inegalitatilor si inechitatilor dintre clasele sociale. Marx a propus un proiect de dezvoltare sociala, vizând evolutia dirijata catre societati bazate pe economii socialiste, în care proprietatea comuna (a statului) asupra tuturor mijloacelor de productie elimina exploatarea omului de catre om.

Problema diferentelor de bogatie, a valorilor diferite, a vitezei mai mici de progres a coloniilor tarilor europene fata de metropolele colonizatoare a adus în atentia opiniei publice antebelice problema subdezvoltarii si a programelor de dezvoltare, anticipând discutia despre dezvoltare care a marcat a doua jumatate a secolului XX. Astfel, discursul lui Truman din 1949 nu a facut altceva decât sa relanseze o tema importanta pentru civilizatia umana, abandonata temporar din cauza celui de-al doilea razboi mondial. Preocuparile privind dezvoltarea sociala aveau sa fie promovate în perioada postbelica de catre ONU, iar mai apoi de catre Banca Mondiala si FMI, devenind extrem de populare în designul si analiza politicilor atât din tarile lumii a treia, cât si din societatile avansate.

Doctrine ale dezvoltarii

Anii '50-'60 au adus în prim-plan dezbaterile despre natura dezvoltarii si modul de realizare a acesteia. Explicatiile asupra dezvoltarii si cresterii s-au împletit cu propunerea de proiecte de dezvoltare si combatere a subdezvoltarii, pe care le-au fundamentat. Principalele conceptii asupra dezvoltarii s-au structurat, astfel, ca doctrine ce au organizat modul de elaborare a deciziilor luate de statele nationale si de organizatiile internationale în ce priveste evolutia dorita a societatilor umane.

Dezvoltarea ca modernizare este probabil doctrina cea mai frecvent invocata, în una din multiplele sale forme. Sociologia, economia si stiinta politica au adus conceptii distincte asupra modernizarii, care au tins apoi sa se sustina reciproc, într-o perspectiva relativ unitara asupra procesului.

Dintre numeroasele *argumente economice privind procesul modernizarii*, cel mai cunoscut este cel al lui *Rostow* (1960). Acesta a propus un model evolutionist al cresterii, în care societatile progreseaza de la organizarea lor traditionala pâna ating maturitatea. Transformarea colectivitatilor presupune sase etape: societatea traditionala, aparitia preconditiilor cresterii, desprinderea (take-off), drumul spre maturitate, societatea de consum si societatea postconsumerista, aceasta din urma nefiind însa caracterizata în explicatia lui Rostow. *Societatile traditionale* se caracterizeaza, pentru Rostow, prin limitarea productiei datorata organizarii lor pe bazele "stiintei si tehnologiei prenewtoniene si pe atitudinile prenewtoniene fata de lumea materiala" (p. 4). Cu alte cuvinte, în lipsa cunoasterii legilor generale ale naturii, indivizii nu o puteau controla si acceptau sau promovau valori de tip fatalist. Societatile traditionale erau predominant agrare, conservatoare (adverse la inovare), iar puterea apartinea marilor proprietari de pamânturi. Desi statice, societatile traditionale cunosc cresteri ale productiei, însa limitarea productivitatii face ca nivelul de productie per capita sa fie plafonat superior. *Preconditiile cresterii* sunt constituite de transformarile aduse de descoperirile stiintifice asupra agriculturii si mai ales industriei, dar si de expansiunea laterala a pietelor mondiale si a competitiei internationale pentru ele. Manufacturile se dezvolta, pietele se maresc, comertul ia amploare si stimuleaza dezvoltarea, cresc investitiile publice si private mai ales în transporturi si comunicatii, apar bancile si alte societati financiare pentru mobilizarea capitalului financiar. Aceste premise ale dezvoltarii au aparut în secolele trecute în societatile vestice, la momente diferite de timp, si au continuat sa se manifeste rând pe rând si în celelalte tari. Unele societati se afla abia astazi în acest stagiu "al tranzitiei", favorizate de influentele externe din partea tarilor avansate, atât la nivelul modurilor de productie, dar si la cel al "ideilor si sentimentelor" (p. 5). Educatia reprezinta si ea o premisa ce favorizeaza *desprinderea/decolarea*, etapa în care rezistenta la schimbare a vechilor structuri este în fine învinsa, dezvoltarea tehnologica si dominanta industriei tind sa se generalizeze. Este momentul emergentei unei noi puteri politice, capabile sa accepte si sa conduca societatea pe drumul modernizarii. Stagiul desprinderii, durând aproximativ 20 de ani, este urmat de cel al drumului catre maturitate, un lung interval de crestere economica si dezvoltare tehnologica. În cei 40 de ani ai stagiului se produce integrarea deplina în economia mondiala, exportul începe sa devina dominant, bunurile cândva importate fiind acum produse acasa. *Societatea de consum* presupune o noua transformare reflectata în predominanta serviciilor si a consumului de masa, datorita impactului progresului tehnologic ce permite productia de serie si o productivitate ridicata a muncii.

Ca majoritatea abordarilor economice din secolul XX, si cea lui Rostow propune o viziune evolutionista asupra dezvoltarii, cauzele acesteia fiind identificate la nivelul progresului tehnologic (care permite cresterea productivitatii muncii) si al extinderii pietelor de desfacere si aprovizionare. Dezvoltarea este o caracteristica a natiunilor sub impactul competitiei internationale. Rostow nu neglijeaza rolul culturii, lungimea stagiilor desprinderii si maturizarii fiind justificata prin timpul necesar difuziunii inovatiilor si valorilor favorabile modernizarii. Explicatia ramâne însa una în care determinismul economic primeaza, iar doctrina sugerata este cea a unor politici de accentuare a industrializarii, de rationalizare a modurilor de productie din agricultura, de stimulare a progresului tehnologic si de investire în educatie si infrastructura.

Sociologia a propus o alternativa culturalista a modernizarii, dar mai ales una a simultaneitatii si determinarii reciproce între modernitatea economica si cea culturala. Max Weber (1922) a argumentat asupra relatiei strânse dintre economic si social, mergând pâna la a sugera un determinism de natura culturala, lucrarea sa asupra influentei valorilor culturii protestante asupra dezvoltarii modului de productie capitalist (1920) fiind un exemplu clasic în acest sens. Talcott Parsons (1951, 1964, 1958) a notat existenta unor diferente socio-culturale între societati, care se reflecta în gradul lor de dezvoltare economica: în tarile dezvoltate, normele dobândirii, universalismului si specificitatii sunt dominante, în timp ce în cele subdezvoltate predomina normele ereditatii, particularismului si ambiguitatii. Cu alte cuvinte, societatile dezvoltate economic sunt societati deschise, în care oricine poate concura pentru orice pozitie, în functie de capacitatile sale, iar relatiile sociale sunt specifice. În contrast, în tarile subdezvoltate, relatiile sociale au o natura difuza (de exemplu, nu exista relatii pur economice, acestea fiind înalt personalizate prin îmbinarea cu relatii de rudenie, prietenie etc.), statusurile sociale sunt predeterminate prin ereditate, mobilitatea sociala fiind redusa.

Omul modern, arata Inkeles (1996, 1974), este în primul rând deschis la schimbare, preferând adeseori cai noi de a face lucrurile. Aceasta presupune si o tendinta de acceptare a riscului. Modernitatea implica cresterea independentei fata de autoritatea traditiei. Noile drumuri sunt alese "rational", prin apelul la o autoritate aleasa (lideri politici sau sindicali) sau la una epistemica. Credinta în eficacitatea stiintei si a medicinii implica respingerea fatalismului si abandonului ca strategii de viata. Investirea în educatie se impune ca obiectiv major al oamenilor moderni. Consumul cultural, dorinta de a fi informat se înscriu pe aceeasi dimensiune. Planificarea joaca si ea un rol important în strategia generala de succes. În fine, omul modern este unul activ, responsabil, caracterizat de un nivel ridicat al participarii la viata sociala si politica. Societatile moderne se caracterizeaza mai degraba prin culturi politice participative, în termenii lui Almond si Verba (*Cultura civica*, 1963).

Traditionalismul, în schimb, este caracterizat prin culturi politice parohiale sau dependente. Indivizii prefera "caile batute", modurile obisnuite de a face lucrurile. Traditionalistul este mai putin

predispus la asumarea riscului si prefera autoritatea bisericii si cea a statusului mostenit. Lipseste interesul pentru planificare si rationalizare. Birocratia este putin dezvoltata.

Pentru Inglehart (1997, p. 27), traditionalismul a aparut ca o necesitate legata de aparitia statului. Aceasta a descurajat mobilitatea sociala, impunând accentuarea cutumelor si obiceiurilor, a obligatiilor fata de comunitate si a normelor religioase puternice.

Odata cu acumularea economica, inovatia si individualismul au început sa primeze în fata regulilor traditionale ale respectului ierarhic si a obligatiilor comunitar-religioase. Siguranta unei vieti predestinate a disparut o data cu secularizarea normelor sociale, indivizii începând sa fie expusi incertitudinii axiologice. De fapt, asa cum arata Giddens, "modernitatea este o cultura a riscului" (1991, p. 3). Ea reprezinta o "ordine posttraditionala", dar nu una în care "siguranta traditiilor si obiceiurilor a fost înlocuita cu certitudinea cunoasterii rationale".

Analizând *determinantii modernizarii*, Inkeles (1996, p. 575) observa ca modernitatea culturala apare ca o consecinta a socializarii individului. Pe de o parte, este socializarea primara, cu accent pe educatie. Cu cât indivizii sunt mai instruiti, observa Inkeles, cu atât ei sunt mai predispusi catre modernism. Însa "nu cunostintele învatate în scoala, ci orientarea generala [...], modul de organizare [...] însusit" sunt cele ce determina orientarile moderniste. Pe de alta parte, o influenta importanta o are si socializarea târzie: angajarea în întreprinderi moderne este strâns corelata cu modernitatea individuala. Cu alte cuvinte, socializarea primara si mediul în care individul evolueaza îsi pun amprenta pe orientarea sa traditionalista sau modernista.

Modernitatea culturala presupune asadar acceptarea riscului si tendinta catre inovare, rationalizarea activitatilor, investitia în educatie si încrederea în posibilitatea stiintei si tehnicii de a controla natura. Adica exact unele dintre preconditiile dezvoltarii economice, asa cum este aceasta sugerata de economisti precum Rostow. Pe de alta parte, modernizarera economica, industrializarea constituie determinanti pentru modernizarea culturala. *Stiintele politice* au insistat, la rândul lor, asupra democratizarii ca parte a procesului de modernizare, de rationalizare a deciziei politice. Sintetizând, modernizarea reprezinta un proces de industrializare, rationalizare si planificare, urbanizare, nuclearizare a familiei, deschidere la nou si inovare, democratizare si, nu în ultimul rând, accentuare a importantei educatiei.

Modernizarea, ca explicatie procesuala a dezvoltarii, a fost elaborata pornind de la exemplul concret al tarilor vestice. Ulterior, explicatia a fost universalizata prin generalizarile permise de observarea tarilor subdezvoltate, datele empirice aratând ca acestea urmeaza patternuri asemanatoare de evolutie (Eisenstadt, 1964; Inkeles, 1969 etc.).

Implicatiile directe asupra doctrinei dezvoltarii ca modernizare sunt constituite de sublinierea importantei asigurarii accesului tuturor la educatie, a urbanizarii si industrializarii, a deschiderii catre inovare si adoptarea noilor tehnologii, a implicarii puternice în comertul international, precum si a democratizarii procesului decizional si

eficientizarii institutiilor statului prin apelul la rationalitatea birocratiilor.

Doctrinele care imagineaza dezvoltarea ca modernizare variaza însa de la cultura la cultura. Optiunea pozitivista, care a dominat prima parte a secolului XX, imagina un singur mod de a produce modernizarea, si anume cel specific societatilor vestice. Adeptii explicatiilor culturaliste asupra cresterii economice (în linia deschisa de Max Weber) au sugerat ca societati diferite pot urma patternuri de dezvoltare diferite chiar si pentru a atinge un obiectiv comun. Dupa cum nota Samuel Huntington, strategii aplicate cu succes în unele tari nu au dat rezultate similare în altele, chiar daca aparent acestea prezentau acelasi nivel de dezvoltare economica si politica. Aceasta sugereaza mai degraba existenta unor *culturi ale dezvoltarii* (Huntington, 1987), care impun modelarea strategiilor generale de modernizare a societatii în functie de specificul cultural local.

Modernizarea nu a atins simultan toate societatile. În anii razboiului rece a devenit populara o sintagma ce defineste tarile care nu au început sau au esuat în tranzitia catre modernitate drept lumea a treia, o "lume" caracterizata prin înapoiere tehnologica, economii predominant agrare, traditionalism cultural, analfabetism si niveluri ridicate ale mortalitatii infantile. *Subdezvoltarea* constituie caracteristica comuna a societatilor astfel etichetate, în contrast cu tarile avansate, divizate în a doua parte a secolului XX în cele doua mari blocuri ideologice: cel capitalist si cel bolsevic.

Teoriile dependentei au aparut ca alternativa la cele ale dezvoltarii ca proces de modernizare si industrializare, speculând mai ales incapacitatea acestora de a explica dezvoltarea diferentiata a tarilor avansate si a celor subdezvoltate. Sursele teoriilor dependentei au fost constituite de analizele empirice asupra tarilor din America Latina, dar si de teoria marxist-leninista a imperialismului.

Daca teoriile modernizarii cautau cauzele nedezvoltarii în caracteristicile interne ale societatilor, teoriile dependentei muta accentul pe relatiile dintre state, ca si pe neadecvarea interna a modelului modernizarii pentru tarile lumii a treia, dat fiind ca istoria acestora a cunoscut o etapa straina civilizatiei vestice: colonizarea.

În 1950, preluând un argument specific teoriilor modernizarii, *ECLA* (Comisia Economica a ONU pentru America Latina) critica modul de structurare a diviziunii internationale a muncii, care facea din tarile lumii a treia simpli furnizori de materii prime pentru marile centre economice ale lumii. Acestea prelucrau materia prima si desfaceau o parte din productie în tarile slab dezvoltate, într-un schimb inegal ce adâncea treptat decalajele de dezvoltare la nivel international. ECLA a propus o strategie de dezvoltare a tarilor latino-americane axata pe reducerea importurilor de materiale prelucrate, prin înlocuirea acestora cu productia proprie, stimulând astfel industrializarea. Guvernele urmau sa joace un rol activ, intervenind pentru a reglementa comertul exterior si dirijând catre investitiile în tehnologie profitul obtinut din vânzarea materiilor prime (Prebisch, 1950). Instabilitatea politica a tarilor latino-americane, dar si concurenta tarilor dezvoltate au facut ca proiectul ECLA sa esueze, desi a avut rezultate

notabile în anii '60, îndeosebi în Mexic si Brazilia.

Analizând situatia din America Latina, *Andre Gunder Frank* (1966) observa ca subdezvoltarea îsi gaseste radacinile în istoria fiecarei societati, în faptul ca unele societati - în special fostele colonii - nu se pot dezvolta independent datorita dependentei economice si financiare fata de vechile lor metropole. Acestea le-au modelat în trecut structura economica, transformându-le în tari furnizoare de materii prime desfacute exclusiv pe piata pusa la dispozitie de metropola, în timp ce importurile de produse finite se realizau doar de la furnizorii din tara colonizatoare. Chiar si dupa obtinerea independentei si suveranitatii politice, dependenta de metropola s-a perpetuat, datorita situatiei monopoliste existente atât pe pietele de desfacere, cât si în ce priveste importul.

Frank construieste o teorie a dependentei, elaborata în jurul ipotezei ca, "în contrast cu dezvoltarea metropolelor care nu sunt sateliti ai nimanui, dezvoltarea satelitilor este limitata de statutul lor de sateliti" (1966, p. 23). Fundamentele teoriei sunt de natura empirica si provin îndeosebi din exemplul sud-american. Tarile-satelit provin în general din foste colonii sau posesiuni ale metropolelor, dar nu numai. Ele sunt inferioare din punct de vedere al productivitatii economice, al acumularii de capital si al tehnologiei, fiind constrânse la o perpetua "dezvoltare a subdezvoltarii", prin migrarea continua a resurselor umane si a capitalului financiar catre tarile dezvoltate. Inegalitatile de control asupra resurselor si predominanta relatiilor feudale întregesc tabloul. În aceste conditii, economiile lor predominant agrare nu se pot industrializa, neavând cum sustine dezvoltarea sociala. Productia lor este constituita de materii prime exportate apoi în metropolele europene în schimbul produselor prelucrate industrial. "Satelitii cunosc o dezvoltare economica cu atât mai puternica, în special dezvoltarea industriala capitalista clasica, cu cât legatura lor cu metropola este mai slaba" (p. 24). Legatura mai slaba presupune o libertate mai mare în selectia pietelor si în acumularea de capital, posibilitatea reinvestirii profiturilor permitând dezvoltarea manufacturiera si industrializarea. Astfel, tarile din America Latina au reusit cresteri importante mai ales atunci când metropolele lor europene s-au aflat în criza: în timpul recesiunii spaniole din secolul XVII, al razboaielor napoleoniene, al recesiunii din anii '30 si al celor doua razboaie mondiale. Frank sesizeaza (oarecum discutabil) ca regiunile neintegrate în comertul mondial, care nu au fost sateliti ai nimanui (precum Japonia restauratiei Meiji), sunt cele care au reusit sa se dezvolte si sa avanseze tehnologic la niveluri similare cu cele ale Europei Vestice. Declinul ratelor de dezvoltare din America Latina ofera un argument suplimentar pentru a doua ipoteza, sugerând ca refacerea legaturilor cu metropola - slabite provizoriu de criza acesteia - face ca dezvoltarea sa nu mai fie la fel de rapida sau chiar sa înceteze sub impactul concurentei. În fine, "în prezent, regiunile cele mai subdezvoltate si mai apropiate de feudalism sunt cele care au avut legaturile cele mai puternice cu metropolele lor în trecut" (p. 27). Pentru acestea, întreaga piata de desfacere a fost asigurata automat, iar deprinderile de a

identifica alte piete nu s-au mai dezvoltat sau materiile prime în cauza nu erau cautate pe alte piete.

Theotonio Dos Santos (1971) este cel ce a sistematizat teoria dependentei, observând ca dependenta coloniilor si a tarilor-satelit de fosta metropola este una tripla: economica (industriala), financiara si tehnologica, insistând pe acest al treilea aspect, pentru a argumenta asupra noilor forme de dependenta.

Alaturi de analizele fostelor colonii, o a doua sursa pentru teoriile dependentei este constituita de argumentul asupra *imperialismului* ca ultim stagiu al relatiilor de productie capitaliste sugerat de Marx si dezvoltat cu precadere de Lenin. Marx a notat ca, în stadiile sale târzii, capitalismul presupune concentrarea capitalului si a productiei, piata începând sa fie dominata de monopoluri, de trusturi, înglobând atât diviziuni productive, cât si companii financiar-bancare. Aceste corporatii extrem de puternice tind a fi concentrate în mâinile clasei bogate (din tarile avansate), care începe sa exploateze din ce în ce mai puternic clasa saraca. În mod similar, teoria dependentei imagineaza dependenta tarilor subdezvoltate si în curs de dezvoltare (tarile periferice) fata de cele dezvoltate (centrul). Asa cum noteaza *Cardoso* (1972), dependenta periferiei fata de centru se realizeaza cu ajutorul burgheziei din tarile periferice, cea care intermediaza întregul comert exterior, profitând de pe urma acestuia. În interiorul tarilor-satelit apare astfel o a doua relatie de dependenta, cea a saracilor fata de bogati, inegalitatea dintre cele doua grupuri crescând o data cu decalajul de dezvoltare dintre tarile-metropola si cele periferice. Dupa cum sesizase si Frank (1966), inegalitatea interna ridicata determina si este cauzata de subdezvoltare. Apare astfel un cerc al dublei dependente, care face ca iesirea din starea de subdezvolare sa fie extrem de dificila.

Modelul mai rafinat al lui Cardoso indica, asa cum observa Alvin So (1990), o noua orientare aparuta în anii '70 în teoriile dependentei. Aceasta începe sa acorde atentie si efectelor colonialismului asupra modului de organizare interna si asupra structurii sociale a fostelor colonii. *Guillermo O'Donell* (1978) noteaza, de exemplu, ca statele sud-americane au devenit niste societati dominate autoritar de elite birocratice, excluziunea politica si economica a maselor constituind regula. Dezvoltarea este astfel blocata de actiunea birocratiei, care profita de pe urma situatiei existente.

Immanuel Wallerstein (1974) propune si el o abordare interesanta a explicatiei dezvoltarii prin intermediul teoriilor dependentei. Pornind de la existenta unui sistem mondial global, bazat pe relatii de schimb capitaliste, Wallerstein remarca trimodalidatea acestui sistem: alaturi de statele-centru si de cele periferice, el mai semnaleaza existenta unor state semiperiferice, absolut necesare pentru a asigura echilibrul sistemului. Necesitatea existentei statelor semiperiferice deriva din ratiuni politice (opereaza ca o "clasa de mijloc", reducând posibilele tensiuni si polarizarea între statele bogate si cele sarace), dar mai ales economice (mutarea tehnologiilor mai vechi în statele semiperiferice permite mentinerea tehnologiilor de vârf în tarile centrale, astfel ca productivitatea muncii

sa fie ridicata, permitând existenta unor salarii ridicate si evitarea crizelor politice interne si a recesiunii). Pentru Wallerstein, fara schimb inegal progresul nu poate fi posibil, nefiind posibila extinderea diviziunii muncii si obtinerea de profit (2000, p. 239). Tarile semiperiferice depind de tarile centrale si pot juca rol dominant în relatia cu tarile periferice. Spre deosebire de tarile centrale, în care cu cât balanta comerciala e mai echilibrata, cu atât ele cresc mai mult, în tarile semiperiferice, indiferent de balanta comerciala, comertul extern nu permite dezvoltarea. Calea cea mai buna de a creste profitul marginal este aceea de a cuceri piata interna pentru produsele interne, de unde necesitatea politizarii deciziei economice si a interventiei statale, mai ales la momentul trecerii din starea de stat semiperific catre cea de stat central.

Desi explicarea dezvoltarii prin intermediul teoriilor dependentei au vizat mai ales exemplul concret al Americii Latine, studii influente au fost produse si pentru Africa (vezi Amin, 1972), India (de exemplu, Baran, 1957) si Asia de Sud-Est (vezi, de exemplu, Gold, 1986).

Diferenta care separa teoriile dependentei de cele ale modernizarii în explicarea dezvoltarii consta în localizarea cauzelor subdezvoltarii ca fiind externe, în primul caz, si interne, în cel de-al doilea. Implicatia doctrinara este imediata: doctrinele dependentei sustin protectionismul, în timp ce cele ale modernizarii încurajeaza liberul schimb ca agent al difuziunii inovatiilor. Pentru adeptii doctrinei dependentei, dezvoltarea depinde de interventia puternica a statului, numai astfel putând fi depasit obstacolul relatiei monopoliste dintre metropole si tarile periferice. Obtinerea independentei politice si economice, diminuarea legaturilor cu fostele metropole, asigurarea eliminarii inegalitatilor interne în controlul resurselor constituie conditii *sine qua non* ale dezvoltarii.

Teoria dependentei cunoaste o extensie în planul inegalitatilor sat-oras. Asa cum remarca Frank (1966), orasul are o pozitie dominanta în relatia sa cu satul, fiind mai potent financiar si mai dezvoltat economic. Asa cum arata teoria industrializarii, orasul are rolul de a integra populatia în economia moderna, actionând ca un magnet în atragerea de forta de munca si capital. Riscul este cel al exacerbarii discrepantelor locale între ariile urbane si cele rurale aflate într-o relatie tip metropola-satelit care poate genera subdezvoltarea zonelor rurale periferice. O atenta politica de dezvoltare regionala poate preveni si corecta un astfel de risc.

Atât teoriile modernizarii, cât si cele ale dependentei se concentreaza asupra dezvoltarii statelor natiune, în timp ce teoria sistemului mondial muta accentul pe relatiile dintre state si pe dezvoltarea globala a întregii umanitati, evolutia fiecarui stat fiind tratata ca element secundar al evolutiei sistemului mondial. Teoriile dependentei si cea a sistemului mondial sunt percepute în general ca explicatii pesimiste ale dezvoltarii, care lasa putine sanse de crestere pentru tarile periferice sau semiperiferice. În schimb, explicatia modernizarii este considerata a fi versiunea optimista a dezvoltarii statelor natiune.

Toate cele trei explicatii trateaza statul-natiune ca actor-cheie în procesul de dezvoltare, considerând interventionismul statal ca de la sine înteles, reflectând spiritul epocii în care s-au nascut. Anii '50-'60 au marcat respingerea liberalismului economic si larga popularizare a economiei politice keynesiene. Statul era privit ca actor economic activ, a carui interventie era menita sa rezolve imperfectiunile pietei si sa reglementeze redistribuirea. Bunastarea sociala era acceptata ca obiectiv general al dezvoltarii, iar statul era obligat sa intervina în reglementarea si furnizarea serviciilor de bunastare. Evolutia era fireasca, marcând, asa cum sugereaza Polanyi (1944, 1957), o transformare a modurilor de schimb: daca dominatia trocului si darului fusese înlocuita cu schimbul comercial si salariul (si el expresie a schimbului de pe piata muncii), era acum rândul redistribuirii sa devina una dintre manifestarile esentiale ale schimbului ce determina solidaritatea colectivitatilor. Redistribuirea functioneaza ca mod de asigurare a indivizilor în fata riscului, prevenind crizele sociale si instabilitatea politica. Astfel, asigurarea functionarii eficiente a sistemului de securitate sociala constituie o conditie a ordinii sociale si a cresterii economice. Este motivul pentru care unii autori considera dezvoltarea sociala ca o *doctrina a integrarii politicilor sociale si economice*, în care ambele tipuri de programe sa fie considerate ca parteneri egali. Midgley (1995) argumenteaza în favoarea acestei perspective, subliniind sprijinul reciproc dintre cele doua sectoare, dar si faptul ca istoria ideii de dezvoltare sociala este legata de crearea si extinderea serviciilor sociale în fostele colonii ale statelor europene. Dezvoltarea sociala este astfel menita sa asigure furnizarea nevoilor de baza pentru toti indivizii, strategiile dominante fiind planificarea si interventia statului.

Sfârsitul anilor '70 a marcat ascensiunea *teoriilor neoliberale*. Interventia statala nu putuse preveni recesiunea si problemele generate de criza petrolului. Somajul în crestere punea în mare dificultate bugetele publice, fortate sa se preocupe de crearea de locuri de munca si de furnizarea de ajutoare sociale. Interventia statului a fost supusa criticilor noii drepte, fiind privita nu ca o rezolvare a imperfectiunilor pietei, ci ca generatoare de astfel de imperfectiuni. *Monetarismul* a câstigat teren, sugerând ca interventia statului trebuie sa fie cât mai redusa si sa utilizeze predominant pârghii financiare - în primul rând, controlul masei monetare. Filosofia *ajustarii structurale* promovata de Banca Mondiala si FMI are si ea la baza principii neoliberale. Cele doua institutii, cu un rol important în dezvoltarea sociala contemporana, conditioneaza acordarea de credite pentru tarile lumii a treia sau pentru cele în curs de dezvoltare de preocuparea acestora pentru industrializare, deschiderea pentru liber schimb si reducerea cheltuielilor guvernamentale. Dupa 1990, Banca Mondiala a adaugat o preocupare pentru combaterea saraciei, îndeosebi prin promovarea utilizarii fortei de munca, principalul capital al celor saraci, dar si prin furnizarea unor servicii de baza pentru acestia, cum sunt educatia, îngrijirea medicala si asigurarea hranei. Se adauga preocuparea recenta de sustinere a unei "bune guvernari", prin promovarea democratiei liberale. Anul

2000 marcheaza o regândire a politicilor de ajustare structurala promovate de FMI si Banca Mondiala, discutiile purtate între cele doua agentii aducând în prim-plan propunerea de renuntare la conditionarea de promovare a masurilor neoliberale pentru acordarea de credite pentru tarile în curs de dezvoltare în schimbul urmaririi unor indicatori agregati de performanta (*Ziarul financiar*, 18 iulie 2000).

Esecul sau rezultatele slabe din unele tari ale programelor de ajustare structurala au fost explicate adesea fie prin "coordonarea politica neadecvata si esecul institutional" (Brohman, 1996, p. 178-179), fie prin neadecvarea unor asemenea programe pentru structura sociala locala (Portes, 1997). Brohman insista pe necesitatea unui stat eficient, puternic, în care functionarea institutiilor sa fie garantata prin participarea activa la constructia lor. Numai astfel schimbarile produse prin ajustarea structurala pot fi sustinute de catre populatie si pot avea efectele pozitive asteptate. Portes argumenteaza ca legaturile puternice în interiorul claselor sociale, dublate de slabiciunea capitalului social de legatura (încrederea si relatiile sociale între grupuri sau clase sociale), fac imposibila derularea proiectelor neoliberale de ajustare. Persistenta relatiilor clientelare si de reciprocitate blocheaza liberul schimb, functionarea eficienta a institutiilor statului, modernizarea si substituirea importurilor prin industrializare. Ambele tipuri de argumente au condus catre o accentuare a importantei dezvoltarii capitalului social ca o conditie de realizare a programelor neoliberale de ajustare structurala.

Teoriile postmodernitatii culturale au respins indirect, prin stipularea diversitatii grupurilor sociale, interventia statului ca reprezentant al interesului tuturor. Acceptarea diversitatii stilurilor de viata si promovarea tolerantei si identitatilor culturale conduc la minimizarea cuprinderii interesului comun, reprezentat de catre stat. Dezvoltarea reala nu se poate realiza decât prin descentralizare, modernizarea si combaterea dependentei neputând fi realizate decât la nivel local, facilitând participarea tuturor în procesul de dezvoltare comunitara. Cresterea spectaculoasa a *companiilor transnationale, globalizarea* activitatilor umane, dezvoltarea formelor de comunicare la distanta au oferit un argument în plus pentru retragerea treptata a statului din rolul sau nu numai ca actor economic si de principal furnizor al serviciilor sociale, dar si din rolul general de reglementator. În schimb, pentru asigurarea dezvoltarii, un rol esential îl are acordarea de puteri sporite autoritatilor locale, capabile sa reflecte mai fidel vointa publica si sa gestioneze interesele acesteia. Dezvoltarea poate ramâne o activitate planificata prin consens la nivel central sau global, extrem de importante fiind în acest caz organizatiile internationale, dar mai ales asociatiile nonguvernamentale, voluntare, exprimând interesul direct al membrilor lor.

Abordarile postmoderniste se împletesc adesea cu *perspectivele globale asupra dezvoltarii*. Analistii globalizarii au observat ca aceasta presupune nu numai integrarea economica manifestata prin dezvoltarea mondiala a pietelor, ci si schimbari fundamentale la nivelul organizarii sociale, internationalizarea structurii sociale, difuziunea mondiala a stilurilor de viata, a institutiilor, valorilor si normelor sociale (vezi Roberts si Hite, 2000; McMichael,

1996 etc.). Procesul este sustinut de aparitia companiilor transnationale, de mobilitatea spatiala în crestere si de evolutia comunicatiilor si impune dezvoltarea unor politici sociale comune pentru statele afectate de globalizare (vezi exemplul recent al integrarii Uniunii Europene). Migratia în crestere presupune rediscutarea modului de asigurare a drepturilor sociale ale cetatenilor "satului mondial". Globalizarea implica cresterea rolului organizatiilor nonguvernamentale în procesul de dezvoltare, simultan cu diminuarea treptata a importantei statului ca actor central în planificarea acesteia.

Diverse *curente ideologice* ale ultimelor decenii si-au adus contributia în nuantarea doctrinelor dezvoltarii. Astfel, *feminismul* a pus accentul pe asigurarea egalitatii de gen ca obiectiv al dezvoltarii sociale. La rândul sau, *ecologismul* a adus în prim-plan conceptul de dezvoltare sustinuta, insistând asupra necesitatii prezervarii mediului înconjurator.

Strategii ale dezvoltarii: structurarea obiectivelor

Dincolo de doctrina care sustine procesul dezvoltarii sociale, obiectivul acesteia îl constituie realizarea "bunei societati", dupa cum noteaza Huntington (1987). Aceasta presupune transformarea societatii prin depasirea saraciei, inechitatii, represiunii, violentei si dependentei si asigurarea bogatiei, dreptatii, democratiei, ordinii si autonomiei/independentei nationale. Cu alte cuvinte, dezvoltarea presupune cinci scopuri distincte: cresterea economica, realizarea unei redistribuiri echitabile a veniturilor, democratizarea, asigurarea ordinii, autonomia nationala (independenta). În functie de structurarea acestora, Huntington identifica câteva tipuri de strategii ale dezvoltarii, fundamentate de optiuni teoretice distincte.

Strategia compatibilitatii între obiective sustine ca "toate lucrurile bune vin în acelasi timp", astfel încât atingerea celor cinci scopuri trebuie urmarita si realizata simultan. Modernizarea reprezinta un proces sistemic, comprehensiv, în care societatea se schimba fundamental. Progresul este realizat simultan pe toate dimensiunile, acestea fiind interrelationate. Aceasta face ca eliminarea unui rau sa contribuie la eliminarea celorlalte, de unde si aparitia strategiilor axate pe ceea ce Huntington numeste "teorii ale locomotivei": cresterea economica precum o locomotiva ce atrage dupa sine îndeplinirea tuturor celorlalte obiective (modelul liberal al dezvoltarii); schimbarea revolutionara a ordinii publice actioneaza ca un stimulent pe calea dezvoltarii pe toate cele cinci dimensiuni (modelul marxist al dezvoltarii); câstigarea independentei nationale prin ruperea legaturilor de dependenta (doctrina dependentei).

Strategia conflictului între obiective porneste de la ideea ca scopurile dezvoltarii nu pot fi atinse simultan, urmarirea unora afectând realizarea celorlalte, astfel încât dezvoltarea trebuie realizata pe rând pentru fiecare dimensiune în parte. Astfel, cresterea economica poate determina în primele sale stagii cresterea inechitatii si inegalitatii, acestea începând sa descreasca abia dupa atingerea unui anumit nivel al dezvoltarii economice (Kuznets, 1955). În acelasi timp, pot aparea tensiuni politice între grupurile avantajate de cresterea economica si cele dezavantajate.

Diminuarea inechitatilor nu este legata în mod necesar de stabilitatea politica. Ba chiar dimpotriva, uneori echitatea poate creste prin revolutii politice. Regimurile autocratice, bazate pe aparate birocratice care rationalizeaza politicile de dezvoltare, se pot dovedi pe termen scurt extrem de eficiente în asigurarea ordinii sociale si a cresterii economice, acestea intrând însa în conflict cu dezideratul asigurarii democratiei.

Strategia compatibilizarii obiectivelor accepta faptul ca scopurile dezvoltarii pot intra uneori în contradictie, dar avanseaza ipoteza ca ele pot fi compatibilizate prin politici guvernamentale care sa asigure progresul armonios pe cele cinci dimensiuni. Solutia propusa în general este cea a dezvoltarii secventiale, în trepte: este urmarit initial un singur scop sau un grup de scopuri, apoi, atunci când dezvoltarea pe aceste prime dimensiuni o permite, încep a fi urmarite celelalte obiective. De pilda, Huntington sugereaza ca o strategie eficienta de dezvoltare ar trebui sa se axeze pe crearea preconditiilor unei guvernari eficiente si a participarii de masa la viata politica, abia apoi începând dezvoltarea economica, asigurarea autonomiei, definitivarea democratizarii etc.

Fiecare din aceste strategii, noteaza Huntington, ia forme diferite de la o societate la alta, în functie de cultura locala, fiind modelata în mod decisiv de obiceiurile si valorile împartasite de colectivitatea în cauza.

Strategii ale dezvoltarii: optiunile ideologice

James Midgley (1995) sugereaza o clasificare ideologica a strategiilor de dezvoltare, chiar daca nu pleaca de la ideologiile care structureaza elaborarea strategiilor în cauza. Statuând bunastarea sociala ca obiectiv general al dezvoltarii, Midgley observa ca exista trei mari instante care furnizeaza bunastarea: indivizii (si firmele) prin activitatea lor pe piata, comunitatea si statul. De aici rezulta trei tipuri ideale de strategii ale dezvoltarii: strategiile participarii, cele comunitare si cele etatiste, fiecare accentuând rolul unuia dintre cei trei mari furnizori ai bunastarii.

Strategia participarii pune accentul pe importanta efortului individual, a pietei si antreprenoriatului în promovarea bunastarii individuale. Guvernul trebuie sa promoveze politici care sa asigure capacitatea individului de a se descurca într-o situatie de competitie pe piata. Pentru tarile lumii a treia, în special, se insista asupra capacitatii economiei informale si a întreprinderilor mici si mijlocii de a genera bunastare individuala. Practicile unei astfel de strategii presupun scaderea taxelor, privatizarea serviciilor, liberalizarea economiei astfel încât sa fie stimulata dezvoltarea afacerilor, creându-se locuri de munca. Sunt promovate industrii care necesita multa mâna de lucru, autoangajarea si orice activitate productiva. Accentul este pus pe productie si mai putin pe redistribuire, aceasta producându-se automat, în functie de participarea la viata economica. O astfel de strategie care respecta principiul politicii "pietelor prietenoase" este recomandata de Banca Mondiala prin World Development Report din 1991 (World Bank, 1991).

Strategiile comunitare pleaca de la ipoteza ca doar comunitatile sunt cele mai bine plasate pentru a se autoorganiza si a asigura bunastarea prin masuri

socio-economice. Guvernele locale sunt cele care cunosc si pot rezolva cel mai bine nevoile indivizilor. Lucrând împreuna si fiind responsabili pentru bunastarea tuturor membrilor comunitatii, indivizii îsi pot defini mai usor obiectivele dezvoltarii, precum si programele pentru atingerea acestora. Rezulta o sustenabilitate accentuata a acestor programe, dar si preluarea riscurilor sociale, prin integrarea în retelele comunitare. Strategii comunitare au fost utilizate cu succes în epoca coloniala pentru a determina participarea locuitorilor din rural la dezvoltarea economica si sociala.

Strategiile etatiste se sprijina pe ipoteza ca dezvoltarea sociala poate fi promovata cel mai bine de guvernarea centrala, prin agentiile sale specializate. Statul este singurul capabil de a avea o vedere de ansamblu asupra nevoilor de dezvoltare ale societatii si singurul care poate sa mobilizeze resurse pentru a satisface aceste nevoi, fiind singurul în stare sa armonizeze politicile sociale si cele economice. Strategiile de dezvoltare ale democratiilor liberale si ale statelor comuniste europene dupa cel de-al doilea razboi mondial au urmat un astfel de pattern.

Midgley adauga la aceste trei tipuri de strategii un al patrulea model, pe care îl numeste strategie institutionala si care este menit a rezolva dilemele alegerii între cei trei actori principali. Midgley insista astfel pe elaborarea unei strategii sintetice care sa implice participarea tuturor institutiilor (alaturi de piata, comunitate si stat incluzând aici si agentiile internationale, organizatii nonguvernamentale, companii transnationale etc.) la procesul de dezvoltare. Modelul propus este etichetat drept "complementar", în timp ce celelalte sunt numite "antagonistice". În strategia institutionala, guvernul trebuie sa conduca procesul de dezvoltare sociala astfel încât sa maximizeze participarea statului, comunitatilor si indivizilor, promovând un management pluralist al dezvoltarii.

Clasificarea strategiilor de dezvoltare în functie de institutia centrala a furnizarii de bunastare este în fapt una ideologica. Principalele ideologii contemporane ale culturii vestice (liberalismul, social-democratia si corporatismul) pun fiecare accentul pe una dintre cele trei institutii. Liberalismul subliniaza rolul pietei, social-democratia pe cel al statului, în timp ce corporatismul accentueaza importanta comunitatii. Strategiile de dezvoltare se construiesc, în general, în functie de importanta relativa a fiecareia dintre aceste ideologii în societate, fiind combinatii ale celor trei tipuri ideale. Cea de-a patra strategie propusa nu reprezinta un tip ideal, ci reprezinta tocmai o astfel de combinatie.

Practici ale dezvoltarii - câteva programe specifice

Urbanizarea constituie atât o conditie, cât si un efect al industrializarii. Transformarea economiilor agrare a impus migrarea populatiei în orase, concentrarea acesteia în aglomerari urbane. Efectele imediate se fac simtite în planul nevoii de locuinte, al modificarii patternurilor familiale, în erodarea retelelor sociale. Indivizii devin astfel mai expusi riscurilor, aparând ca stringenta nevoia dezvoltarii sistemelor de asigurari sociale. Comunitatile sunt fortate sa dezvolte sistemele de furnizare a serviciilor sociale, adaptându-le nevoi-

lor individuale. Întârzierea în aparitia sau eficienta redusa si neacoperirea completa cu asigurari sociale de vârsta (sisteme de pensii), împotriva somajului sau de sanatate poate conduce la diminuarea bunastarii individuale si a capacitatii de munca, împiedicând cresterea economica si putând determina tensiuni sociale si politice. Se impune totodata o atenta planificare urbana, ca si dezvoltarea facilitatilor de igienizare, accesul cât mai complet al populatiei la apa potabila si canalizare.

Industrializarea presupune nu numai stimularea productiei industriale de serie. Automatizarea si progresul tehnologic face ca mâna de munca solicitata în industrie sa fie mai mica decât cea disponibilizata din agricultura. Productivitatea crescuta a muncii determina niveluri înalte de venit si surplusuri de timp liber. Dezvoltarea serviciilor poate absorbi atât mâna de lucru suplimentara, cât si resursele salariale produse în industrie. Neoliberalismul adauga aici si stimularea liberei initiative si sprijinirea acesteia printr-o legislatie favorabila întreprinderilor mici si mijlocii. Acestea nu numai ca asigura crearea de locuri de munca, dar faciliteaza si descongestionarea marilor centre urbane, prin mutarea unei parti din activitate în orase mai mici. În plus, aceasta poate contribui la prevenirea dezvoltarii distorsionate, a disparitatilor regionale. În fine, industrializarea nu poate sa se produca în absenta unei politici de dezvoltare a infrastructurii, transporturilor si telecomunicatiilor, dar si a sistemului bancar, constituind conditii ale unei activitati economice eficiente.

Industrializarea trebuie sa fie însotita de o politica atenta de *dezvoltare rurala*. Aceasta priveste, pe de o parte, aducerea conditiilor de trai de la sate la nivelul celor din orase, sub aspectul infrastructurii si al facilitatilor aferente locuirii. Pe de alta parte, este vorba de reformarea modurilor de productie agricola, prin cresterea productivitatii muncii în acest sector si prin asigurarea unei calitati superioare a produselor agricole.

Investitiile în capital uman, în special în educatie, au fost vazute, începând cu anii '60, ca absolut necesare pentru a sustine dezvoltarea. Progresul tehnologic a impus specializarea din ce în ce mai puternica a muncii, nivelul de cunostinte necesar angajarii crescând pentru toate pozitiile. Aceasta presupune o investire continua în educatie, o învatare pe tot parcursul vietii, asa cum sugereaza agentiile internationale, precum OECD sau PNUD (vezi *educatia permanenta* în acest dictionar). Alaturi de efectele sale benefice în planul câstigurilor individuale, instructia la niveluri superioare este privita ca determinant al modernizarii culturale si al promovarii tolerantei.

Dezvoltarea regionala s-a impus ca solutie de prevenire a dezvoltarii distorsionate, a inegalitatilor între regiuni, pentru combaterea fenomenelor de dependenta între marile centre urbane si localitatile din jurul acestora. Dezvoltarea distorsionata s-a dezvoltat ca un concept simultan cu teoria dependentei în analizele asupra Americii Latine. Exemplul diferentelor de dezvoltare între centrele urbane (precum orasul brazilian Sao Paolo sau Buenos Aires, în Argentina) si zonele învecinate sau chiar în întreaga tara l-au determinat pe A.G. Frank (1966) sa identifice orasul ca instrument al dominatiei

capitaliste si al perpetuarii dependentei. Dezvoltarea regionala presupune planificarea atenta a distributiei facilitatilor industriale, a centrelor educationale si comerciale în interiorul aceleiasi entitati statale sau chiar transfrontalier, asa cum o propun astazi euroregiunile de dezvoltare. Controlarea atenta a fenomenelor migratorii, planificarea investitiilor si redistribuirea resurselor între zone sunt metode ale dezvoltarii regionale.

Ultimul deceniu al secolului XX a adus în prim-plan preocuparea pentru politicile de *promovare a capitalului social*, datorita mai ales efectelor benefice ale acestuia în ce priveste participarea comunitatilor la decizia politica si sustenabilitatea politicilor de dezvoltare, cu implicatii imediate în ce priveste eficientizarea administratiei publice si a guvernarii. În acest context, s-a impus ideea *dezvoltarii participative* (vezi si Dumitru Sandu et al., 1998).

O alta practica, legata de cea precedenta, dar cu elemente sugerate de abordarile postmoderne, este cea a *dezvoltarii populare*, adica a concentrarii programelor de dezvoltare asupra nevoilor concrete ale indivizilor si a încurajarii participarii acestora la rezolvarea problemelor comunitatii: dezvoltarea trebuie redefinita de jos în sus, pentru a satisface conditiile locale si preocuparile subiective. Dezvoltarea populara ar trebui vazuta ca “un proces ce împuterniceste oamenii sa îsi controleze destinul" (Brohman, 1996, p. 352).

Ecologia a impus, la rândul ei, practici legate de protejarea mediului prin controlul atent al factorilor poluatori, reciclare, impunerea de restrictii agriculturii industriale, în scopul protejarii solurilor etc.

Sintetizând, dezvoltarea sociala reprezinta un proces integrat de orientare a evolutiei societatii astfel încât sa fie asigurata cresterea economica, echitatea politica si sociala, având ca ultim efect promovarea bunastarii sociale. Strategiile de dezvoltare sociala presupun armonizarea politicilor economice si sociale, a deciziilor privind organizarea administrativa si a gestionarii relatiilor externe ale comunitatilor. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: dezvoltare durabila (sustenabila); dezvoltare regionala; dezvoltare comunitara; economia bunastarii; ideologie; socialismul; social-democratia; corporatism; liberalismul; politici sociale postmoderne; statul bunastarii; servicii sociale; capital uman; capital social; educatie permanenta; ecologismul; feminismul

Bibliografie selectiva: **Corbridge (2000); Midgley (1995); Roberts, Cushing si Woods (1995); So (1990); Brohman (1996); Hulme si Turner (1990); Peet (1999); Harrison (1988); Preston (1996)**

Diferente de gen

Genul desemneaza o categorie de realitati sau idei pe care caracteristicile lor comune ne autorizeaza sa le grupam sub aceeasi denominatie generala. În *biologie,* genul reprezinta un ansamblu de indivizi din aceeasi familie biologica, pe care-l putem subdiviza, la rândul sau, în tot atâtea specii câte subgrupe distincte exista în cadrul aceluiasi gen. Folosirea curenta si cea filosofica îi confera acceptiuni foarte largi, fiind adesea utilizat ca sinonim pentru categorie generala sau clasa.

Diferentierile barbati-femei. Studiind *generatiile sexuate,* C. Attias-Donfut a concluzionat ca transformarea statutelor respective ale fiecarui sex antreneaza o transformare a raporturilor dintre generatii. Relatia barbat/femeie reprezinta arhetipul, modelul oricarei relatii sociale si este dotata cu o puternica valoare simbolica. O data cu repunerea în discutie a diviziunii sociale dintre sexe si a raportului de dominatie care o fondeaza, sunt în acelasi timp zdruncinate toate relatiile de dominatie care intervin între generatii si între clase sociale (Attias-Donfut, 1988, p. 121, 125). "Sistemul dual" pe care îl constituie barbatii si femeile este, asa cum a spus Mathieu (1971), un "sistem structural" si, prin urmare, schimbarea sa este solidara cu schimbarea ansamblului sistemului social. În fapt, cum spunea C. Attias-Donfut, la nivel mai profund, este vorba despre ansamblul modului de reproductie care este afectat, respectiv redefinirea raportului dintre sexe va contribui la redefinirea proceselor însesi prin care raporturile sociale se perpetueaza sau se transforma, procese mediate de relatiile dintre generatii (Attias-Donfut, 1988, p. 125).

În formele traditionale de societati si pâna recent în societatile occidentale, reînnoirea sociala a generatiilor a fost efectiv o problema "masculina". Mobilitatea sociala se masura în relatie cu statutul social al tatalui, dependenta sociala a femeilor fata de tati si soti le-a atribuit un rol intrafamilial. Începând cu anii '50, au putut fi observate progrese incontestabile în resorbtia *discriminarii sexuale*. Indicele de activitate feminina a crescut neîncetat pentru toate vârstele, în ciuda cresterii indicatorului de somaj, care a marcat cea mai mare parte a tarilor occidentale dupa criza petroliera din 1973, ca semn al unei tendinte profunde si ireversibile în cucerirea muncii profesionale de catre femei. Competitia creste în toate domeniile între barbati si femei din aceeasi generatie în domeniul studiilor, al formarii, al intrarii pe piata muncii si în influenta asupra educatiei copiilor. Aceasta competitie creste presiunea pe care o exercita generatia în ascensiune asupra generatiilor precedente, antrenând o competitie puternica între generatii. Modelele de reproducere sociala si de mobilitate sociala se transforma: un individ se poate referi la apartenenta sociala a tatalui sau a mamei, acest factor suplimentar de mobilitate putând actiona ca multiplicator al sanselor de mobilitate sociala.

Noile reprezentari sociale ale sexelor si ale pozitiilor lor corespunzatoare, noua apropiere dintre generatii care traiesc un acelasi model barbati/femei reprezinta un consens care se opune rupturii dintre generatiile anterioare. Faimoasa ruptura dintre generatii denuntata cu peste 30 de ani în urma nu mai are aceeasi actualitate astazi. În fapt, cercetari actuale au aratat ca, acolo unde raporturile de putere nu genereaza decât revolta sau supunere, raporturi mai egalitare permit în acelasi timp mai multa solidaritate, dar si mai multa competitie. ◢**Ana Rodica Staiculescu**◣

Vezi si: generatie

Bibliografie selectiva: **Attias-Donfut (1988); Mathieu (1971)**

Discriminare

Discriminarea reprezinta tratamentul diferentiat aplicat unei persoane în virtutea apartenentei, reale sau presu-

puse, a acesteia la un anumit grup social. Discriminarea este o actiune individuala, dar daca membrii aceluiasi grup sunt tratati sistematic în mod similar, aceasta constituie si un pattern social de comportament agregat (Michael Banton, 1998). În stiintele sociale, termenul face trimitere, în general, la un tratament prejudiciant, cu efecte negative asupra celui vizat.

Cercetarile efectuate au identificat existenta mai multor tipuri de discriminare. În general, este operata distinctia între *discriminarea directa* si cea *indirecta* (Michaela Banton, 1998). Primul tip apare atunci când tratamentul diferentiat este generat în mod intentionat, în timp ce cel de-al doilea tip apare atunci când acest tratament are la baza o decizie inechitabila luata anterior. De exemplu, discriminarea directa este prezenta atunci când doua persoane având pregatire egala si o slujba similara sunt platite în mod diferentiat datorita faptului ca una dintre acestea apartine unui anumit grup etnic. Discriminarea indirecta apare atunci când cele doua persoane sunt platite în mod diferit, deoarece au fost angajate în pozitii diferite, desi aveau aceeasi pregatire. Kirshna Mallick (1995) propune alte doua tipologii, având la baza distinctia între *discriminarea intentionata si constienta* si cea *neintentionata*, precum si între *discriminarea practicata de indivizi si grupuri* si cea *practicata de institutii*. ◢**Malina Voicu**◣

Bibliografie selectiva*:* **Banton (1998)**

Distributia veniturilor

Vezi inegalitate

Dizabilitate

D. vizeaza orice reducere, lipsa ori pierdere (rezultând dintr-o infirmitate sau deficienta) a aptitudinii de a desfasura o activitate în conditiile considerate normale pentru o fiinta umana. Dizabilitatile sunt descrieri ale perturbarilor la nivelul persoanei, al personalitatii; ele ilustreaza limitarea functionala sau restrictia în activitate, cauzate de anumite deficiente. Se pare ca exista cel putin 23 de specialitati, de profesiuni diferite implicate în activitatile cu persoanele cu dizabilitati si, desigur, nu toate utilizeaza aceleasi definitii. Principalele acceptiuni atribuite de specialisti dizabilitatii ar putea fi grupate în cinci mari categorii: pierdere sau anormalitate, conditie clinica, limitare functionala, devianta, dezavantaj.

Abordarea fenomenului complex al dizabilitatii s-a realizat cu precadere din perspectiva a doua modele, "individual" si "social", situate într-un raport de opozitie. Modelul individual, preluat din medicina si psihanaliza, atribuie problemelor cu care se confrunta persoanele cu dizabilitati caracterul de consecinte directe ale deficientelor lor. Din aceasta perspectiva, sarcina majora a specialistilor ar fi aceea de a încerca "ajustarea" individului la conditiile unei anumite deficiente (dizabilitati), pe de o parte, sub aspectul fizic (prin programe de reabilitare), iar pe de alta parte, sub cel psihic (prin programe care ajuta individul sa faca fata limitarilor respective). Cea mai frecventa acceptiune a dizabilitatii în societatea occidentala se bazeaza pe supozitia ca dificultatile cu care se confrunta persoanele cu dizabilitati apar ca rezultate directe ale deficientelor lor

senzoriale sau fizice. Este vorba de utilizarea acestui model individual în abordarea dizabilitatii.

Întrucât caracteristica esentiala a persoanei cu dizabilitate este absenta puterii (fizice, psihice, economice, profesionale, relationale, civice etc.), este posibila aparitia prejudiciului, a discreditarii, a stigmatizarii. E. Goffman a definit dizabilitatea, handicapul, ca un stigmat, ca relatie dintre un atribut si un prejudiciu pe care acesta îl declanseaza la nivelul persoanei. La baza unei asemenea reprezentari se situeaza postulatul paralelismului dintre "fizic", "mintal" si "moral", care determina tendinta de a infera de la un anumit deficit la o incapacitate sau inferioritate generala. În consecinta, o deficienta particulara se transforma într-un stigmat, marcând întreaga personalitate si antrenând un proces de discreditare a acesteia. Modelul individual apare astfel ca unul al patologiei individuale.

În ultimii ani, o noua paradigma referitoare la dizabilitate s-a impus tot mai mult: este vorba de modelul "social", care aduce o schimbare a concentrarii atentiei de la limitarile fizice ale anumitor indivizi la modul în care mediul fizic si social impune serii de constrângeri anumitor grupuri sau categorii de persoane. În consecinta, *ajustarea*, care reprezenta obiectivul esential al modelului individual, devine o problema a societatii: în ce masura aceasta este dispusa sa-si ajusteze asteptarile si modelele de comportament pentru a îndeparta obstacolele cu care se confrunta persoanele cu dizabilitati? În perspectiva acestui model social, societatea este cea care invalideaza persoanele ce prezinta diferite deficiente fizice, prin impunerea unor asteptari nerealiste fata de ele. În acest sens, chiar si diferitele forme de dizabilitati fizice apar ca tipuri ale unei opresiuni sociale.

Multi autori au demonstrat ca dizabilitatea nu este o calitate esentiala a persoanei, ci o constructie sociala. Categoria "dizabilitate" masoara cetatenii luati individual în raport cu anumite criterii care exprima gradul lor de corespondenta în raport cu activitatile de munca, în raport cu eligibilitatea pentru anumite servicii si beneficii, precum si cu includerea în societatea obisnuita. Criteriile de apartenenta la categoria "valizilor" sau la cea a "persoanelor cu dizabilitati" se modifica în functie de o serie larga de factori tehnologici, organizationali si culturali. Dihotomia persoana valida/persoana cu dizabilitate este produsa prin intermediul unor structuri (cum ar fi mediul fizic si organizarea ierarhica a profesiunii medicale), unor practici (precum tratamentul de specialitate al persoanelor cu dizabilitati) si unor simboluri (în cadrul mass-media, al literaturii si artei). Conceptul de dizabilitate are o încarcatura valorica negativa, întrucât utilizarea sa semnifica focalizarea asupra deficientei ca atribut definitoriu al persoanei, neglijându-se calitatile pozitive si potentialul acesteia, motiv pentru care Organizatia Mondiala a Sanatatii propune sa fie înlocuit cu cel de "activitate", considerat mai neutru. O activitate reprezinta natura si gradul functionarii la nivelul persoanei, iar dizabilitatea devine limitare privind activitatea, sub aspectele naturii, duratei si calitatii. Aceasta formulare permite o identificare mai corecta a posibilelor interventii menite sa înlature, sa dimi-

nueze sau sa previna limitarile respective. ◢Livius Manea◣

Vezi si: handicap

Bibliografie selectiva: **Marks (1999); Johnstone (1998)**

Dreptul la locuire

Este stipulat în numeroase texte referitoare la drepturile omului, emise de institutii internationale cum ar fi Natiunile Unite, Consiliul Europei, Uniunea Europeana, statele membre ale Uniunii. Dreptul la locuire a aparut însa pe agenda politica înca din secolul XIX, ca reactie la problemele de locuire generate de industrializare si explozia urbana, asociate cu criza/deficitul de locuinte, dezechilibre între cerere si oferta, speculatii în vânzarea de terenuri, inegalitati accentuate în accesul la locuire între diferite grupuri sociale si între diferite zone, costuri exorbitante, probleme legate de mentinerea unui stoc adecvat de locuinte, conditii proaste de locuire si persoane fara locuinta (Lafore, 1993).

Documentul cel mai important în acest sens îl reprezinta *Declaratia universala a drepturilor omului* (1948) adoptata de ONU, în care se arata ca nevoile umane de baza trebuie recunoscute ca drepturi, promovând conceptul de demnitate umana ca un principiu legal: "Orice persoana are dreptul la un standard de viata adecvat pentru sanatatea si bunastarea lui însusi si a familiei lui, incluzând asigurarea hranei, a hainelor, a locuintei, îngrijire medicala si serviciile sociale necesare, precum si dreptul de securizare în cazul somajului, al îmbolnavirii, incapacitatii fizice de munca, vârsta înaintata sau alte deficite relative la subzistenta în circumstante care depasesc propriul control personal" (art. 21.1). Premisa universalitatii dreptului la un standard de viata adecvat pentru toate persoanele, din punct de vedere teoretic, ar putea determina ca identificarea unor grupuri-tinta sa para redundanta. Din punct de vedere practic însa, accesul echitabil la unele drepturi solicita identificarea unor astfel de grupuri-tinta si masurile preferentiale de acces si protectie împotriva discriminarii care expune indivizii unui grad crescut de vulnerabilitate sociala, îndeosebi prin politici si masuri relative la discriminarea pozitiva care sa vina în întâmpinarea principiului de oportunitati egale. O serie de declaratii si recomandari ONU sunt orientate catre asemenea grupuri-tinta (refugiati - 1951, copii - 1959, femei - 1979, muncitori imigranti - 1990, minoritati - 1991, populatie indigena - 1993), care accentueaza pe dezvoltarea de politici antidiscriminative si asigurarea unei protectii adecvate prin mijloace referitoare implicit la conditiile de locuire. Pâna în prezent însa, ONU nu a emis nici o recomandare cu referire explicita la persoanele fara locuinta (engl. *homeless*).

Conventia europeana pentru protectia drepturilor omului si a libertatilor fundamentale adoptata de Consiliul Europei în 1953 nu face referire la dreptul fiecarei persoane la o locuinta adecvata. În 1993, CE a adoptat însa Rezolutia 244, prin care se arata ca "promovarea si implementarea dreptului la locuire, ca drept fundamental al fiecarui individ, este o datorie prioritara a societatii ca întreg si o obligatie colectiva a autoritatilor publice de la toate

nivelurile" (sectiunea V.3). ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: politici de locuire; discriminare; homelessness; excludere de la locuire (housing exclusion).

Bibliografie selectiva: **Lafore (1993); United Nations (1948)**

Drepturile copilului

Drepturile copilului vizeaza drepturile ce revin copiilor în virtutea faptului ca sunt fiinte umane si a faptului ca, din cauza lipsei de maturitate fizica si intelectuala, ei nu au posibilitatea sa-si asigure în mod autonom respectarea acestora.

Primele exprimari oficiale ale nevoii copilului de a se bucura de o protectie speciala au fost enuntate în Declaratia de la Geneva din 1924 cu privire la drepturile copilului, în Declaratia universala a drepturilor omului si în Pactul international privind drepturile economice, sociale si culturale.

Organizatia Natiunilor Unite a adoptat în cadrul Adunarii Generale din 20 noiembrie 1989 **Conventia cu privire la drepturile copilului** si a supus-o analizei si ratificarii ei de catre statele membre ale Organizatiei Natiunilor Unite.

România a ratificat Conventia ONU privind drepturile copilului în septembrie 1990, prin Legea nr. 18 din 1990. Începând cu data publicarii în Monitorul oficial, România se obliga sa creeze conditiile, sa respecte si sa controleze respectarea drepturilor stipulate în conventie. Toata legislatia privitoare la copil trebuia modificata în sensul respectarii conventiei internationale.

Adoptarea Conventiei ONU privind drepturile copilului a constituit nu numai o declaratie privind drepturile pe care statele semnatare se obliga sa le respecte, dar, în acelasi timp, o definitie a ceea ce înseamna copil: "copilul este orice fiinta umana sub vârsta de 18 ani, cu exceptia cazurilor când, în baza legii aplicabile copilului, majoratul este stabilit sub aceasta vârsta". Aceasta reprezinta o precizare a principiilor dupa care drepturile copilului se aplica, a obligatiilor pe care statele si le asuma o data cu adoptarea acestei conventii si a modului de monitorizare a nivelului de respectare a acestor drepturi.

La baza tuturor drepturilor copilului stau principiile:

- **nondiscriminarii**, al aplicarii drepturilor tuturor copiilor, fara nici o distinctie de rasa, sex, culoare, limba, religie, opinie politica a copilului, a parintilor sau a reprezentantilor sai legali, de origine nationala, etnica sau sociala, de situatia lor materiala, de incapacitatea lor, de nasterea lor sau de alta situatie;
- **respectarea interesului superior al copilului** în toate deciziile si hotarârile privitoare la copil;
- **respectarea responsabilitatii, dreptului si obligatiei parintilor** fata de cresterea si dezvoltarea copilului.

Prin ratificarea Conventiei ONU privind drepturile copilului, statele recunosc si se obliga sa respecte:

- **dreptul copilului la viata**, si pentru aceasta statele se obliga sa-i asigure acestuia **supravietuirea si dezvoltarea, înregistrarea copilului dupa nastere, acordarea unei identitati** (nume, cetatenie), sa a-

corde posibilitatea copilului de a-si cunoaste **parintii** si de a fi crescut de ei. Copilul nu poate fi separat de parintii sai decât daca aceasta se realizeaza în interesul superior al copilului, iar statele sunt obligate sa favorizeze pastrarea legaturilor si relatiilor cu ambii parinti sau reintegrarea în familie. Copilul capabil de discernamânt are dreptul de a-si **exprima liber opinia;**

- **dreptul copilului la protectie** din partea parintilor, a comunitatii locale sau a statului, împotriva oricaror forme de violenta, abuz, exploatare a copilului refugiat sau lipsit de familie, a copilului cu handicap, si dreptul la protectie speciala pentru copilul adoptat în strainatate, împotriva oricarei forme de exploatare daunatoare oricarui aspect al bunastarii lui;
- **dreptul la sanatate** si acces la serviciile de sanatate si reeducare;
- **dreptul copilului** lipsit de familie de a fi **plasat** pentru protectie si îngrijire într-o familie substitutiva si **verificarea periodica a situatiei sale;**
- **dreptul copilului la un nivel de viata suficient** pentru a-i permite dezvoltarea sa fizica, mentala, spirituala si morala. Parintii, familia largita, comunitatea sau statele sunt obligate sa asigure acest nivel de viata corespunzator;
- **dreptul la educatie**. Statele sunt obligate, pentru satisfacerea acestui drept, sa asigure pentru toti copiii gratuitate si obligativitate pentru învatamântul primar si accesibilitate pentru toti copiii pentru învatamântul secundar si profesional si, în functie de capacitatea fiecaruia, la învatamântul superior. Statele vor lua masuri speciale pentru a veghea aplicarea disciplinei scolare într-un mod compatibil cu demnitatea copilului ca fiinta umana;
- **dreptul copilului apartinând unei minoritati etnice la propria viata culturala, de a profesa sau de a-si vorbi limba materna** cu alti membri ai grupului sau;
- **dreptul copilului la odihna si recreere,** la participarea libera la viata culturala si artistica, corespunzator vârstei si aptitudinilor proprii;
- **dreptul la protectie împotriva exploatarii economice** si de a nu fi constrâns sa desfasoare activitati ce comporta riscuri sau care îi afecteaza sanatatea;
- **dreptul la protectie împotriva implicarii în traficul de stupefiante sau a folosirii lor si a exploatarii si violentei sexuale;**
- **dreptul la protectia din partea statului împotriva rapirii, vânzarii si comertului** de copii, în orice scop ar fi si în orice forma;
- **dreptul copilului de a fi protejat împotriva participarii directe în conflicte armate** pâna la împlinirea vârstei de cincisprezece ani;
- **dreptul copilului delincvent de a fi protejat cu alte metode decât cele de institutionalizare,** pentru a i se asigura un tratament în interesul bunastarii lui si proportional cu infractiunea savârsita. Statele semnatare vor prevedea în acest scop o gama de servicii care sa asigure protectie copilului delincvent în afara institutiei.

Pentru a crea conditiile respectarii drepturilor prevazute de Conventia ONU, statele semnatare se obliga sa faca cunoscute, printr-o raspândire si

dezbatere larga, drepturile copilului si sa raporteze periodic (dupa doi ani de la ratificare raportul initial si apoi la cinci ani) Comitetului Drepturilor Copilului, asupra stadiului implementarii Conventiei.

Dupa modelul Conventiei ONU privind drepturile copilului, Consiliul Europei a redactat **Conventia europeana privind drepturile copilului** în curs de ratificare de catre România, prin care se instituie, alaturi de drepturile prevazute de Conventia ONU, o serie de drepturi specifice statelor membre ale Consiliului Europei. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: copil în dificultate; politici sociale privind protectia familiei si a copilului

Dumping social

Termen care descrie situatia în care un stat mentine la un nivel redus sau reduce în mod voluntar protectia sociala acordata cetatenilor sai, în vederea îmbunatatirii avantajelor comparative ale economiei sale în relatiile comerciale cu alte state. D.s. poate fi generat de avantajul comparativ redus al principalelor sectoare economice locale, de politicile protectioniste ale partenerilor comerciali sau de dorinta de a atrage un volum ridicat de investitii straine directe. Utilizarea d.s. este justificata de dorinta de a îmbunatati termenii de schimb dintre economia nationala si restul partenerilor comerciali, prin reducerea costului comparativ al bunurilor, serviciilor si fortei de munca locale. În conditiile globalizarii activitatilor economice, tarile confruntate cu problema subdezvoltarii pot recurge la d.s. ca solutie de crestere rapida a exporturilor si de atragere a capitalurilor straine. Este dificil de facut o distinctie clara între politicile voluntariste de d.s. si politicile rezultate exclusiv din aplicarea ideologiilor "minimaliste" în sfera politicilor sociale. Ceea ce se poate afirma este ca beneficiile economice rezultate din existenta unui nivel comparativ mai redus al protectiei sociale tind sa încurajeze în general rezistenta politica fata de extinderea ori "universalizarea" standardelor sociale, cel putin atâta vreme cât exista un sprijin intern pentru un stat social mai putin dezvoltat din punct de vedere comparativ si atâta vreme cât presiunile statelor partenere si ale organizatiilor internationale (în special Organizatia Internationala a Muncii) pot fi ignorate cu succes (vezi si *organizatiile internationale si politica sociala*).

Împreuna cu dumpingul ecologic, d.s. reprezinta o consecinta negativa a lipsei de coordonare a politicilor economico-sociale la nivel international. Situatia cea mai relevanta este cea a acordurilor Organizatiei Mondiale a Comertului (OMC), care continua sa protejeze sectoarele manopero-intensive (în special agricultura si industria textila) din tarile dezvoltate, ceea ce stimuleaza reducerea uneori drastica a protectiei sociale si ecologice în tarile subdezvoltate. Politicile de d.s. conduc la reducerea standardelor minime privitoare la conditiile de munca si de protectie sociala a muncitorilor, precum si la reducerea contributiilor si beneficiilor sociale legate de protectia împotriva riscurilor socio-profesionale. Rezolvarea problemei d.s. necesita însa nu doar reducerea barierelor protectioniste ridicate de economiile dezvoltate în calea exporturilor tarilor în

curs de dezvoltare, ci si construirea unor retele institutionale eficiente de guvernare, management macroeconomic si protectie sociala la nivelul acestora din urma.

În relatiile dintre tarile dezvoltate, d.s. se manifesta sub forme mai putin dramatice, dar este stimulat totusi de procesele actuale de integrare economica si de liberalizare a circulatiei capitalurilor, precum în cazul Uniunii Europene (vezi si *politici sociale europene*). Datorita lipsei unor standarde sociale unice în UE, tarile central si est-europene candidate la aderare pot recurge la d.s. ca politica de stimulare a cresterii economice, ceea ce confera acestui subiect o importanta ridicata în cadrul negocierilor de aderare. Principalii factori care pot contribui la diminuarea ponderii d.s. în politicile tarilor candidate sunt cresterea competitivitatii productiei locale si a investitiilor straine, precum si aplicarea principiului liberei circulatii a fortei de munca începând cu primele momente ale integrarii în UE. ◢**Bogdan Juncu-Lungulescu**◣

Vezi si: organizatiile internationale si politica sociala; politici sociale europene

Bibliografie selectiva: **Adnett (1995); Bean et al. (1998); Deacon (1999); UNDP (1999); UNRISD (1995)**

E

Echitate distributiva

Vezi justitie distributiva

Echitate orizontala

E.o. presupune o tratare egala a tuturor indivizilor aflati în situatii similare. E.o. se refera, pe de-o parte, la depistarea tuturor criteriilor relevante caracterizarii cât mai comprehensive a unei situatii particulare si, pe de alta parte, la aplicarea uniforma a criteriilor considerate a fi relevante tuturor indivizilor aflati într-o situatie similara.

Primul aspect tine mai degraba de *justitia distributiva*: de exemplu, taxarea trebuie sa tina cont numai de venitul individual sau si de anumite obligatii ale individului, care îi determina presiuni financiare suplimentare, ca de pilda, rambursarea unor credite sau situatia familiala (numar de copii etc.)?

Al doilea se refera în special la *justitia procedurala*: criteriile de determinare a "raspunsurilor" statului sau actorilor implicati în protectia sociala la diferitele circumstante/contexte particulare trebuie sa fie aplicate în mod uniform tuturor indivizilor, indiferent de criteriile adoptate, atât timp cât ele sunt social legitimate sau legal instituite. Discriminarea beneficiarilor/beneficiilor trebuie sa tina cont deci numai de acele criterii considerate a fi relevante: de exemplu, numarul de copii, în cazul alocatiilor pentru copii, nevoia în cazul asistentei medicale. Din punct de vedere procedural, *beneficiile selective*, datorita procesului de alocare predominant discretionar, sunt mai expuse inechitatii de tip orizontal, în comparatie cu cele de tip categorial-universalist. În aceeasi situatie se afla, de asemenea, si serviciile sociale de tipul asistentei medicale si educatiei, datorita rolului semnificativ pe care îl joaca interactiunea beneficiar-sistem expert în determinarea tratamentului aplicat beneficiarului. În plus, atât al în cazul beneficiilor selective, cât si al serviciilor sociale medicale si/sau educationale, e.o. poate fi afectata si datorita variatiilor locale/zonale/regionale foarte mari, caracteristice acestor beneficii si servicii. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: justitie distributiva; justitie procedurala; beneficii selective

Bibliografie selectiva: **Barr (1993)**

Echitate procedurala

Vezi justitie procedurala

Echitate verticala

Se refera la gradul în care sistemul redistribuie veniturile/bunastarea catre indivizii sau familiile cu venituri mici - prin intermediul sistemului de taxare (cu referire la gradul sau de progresivitate), al beneficiilor sociale, creditelor fiscale, subventiilor sau serviciilor sociale. În ceea ce priveste taxarea, teoriile economice sustin progresivitatea pâna la punctul în care aceasta ar putea afecta motivatia muncii si comportamentul de economisire si eli-

mina riscul de excludere din cadrul economiei formale a celor cu venituri foarte mari.

Desi cresterea e.v. reprezinta unul dintre obiectivele tuturor programelor si politicilor sociale, acesta se constituie ca prim obiectiv al *politicilor de mentinere a veniturilor*, beneficiilor si serviciilor sociale selective. Cresterea e.v. - ca obiectiv principal al politicii sociale - poate fi asociata modelelor de *justitie sociala* de tip liberal si în special modelului ralwsian de *justitie sociala*. La realizarea e.v. contribuie însa, desi în mod diferentiat, toate beneficiile si serviciile sociale categorial-universale, în functie de ponderea categoriei-tinta în grupul celor cu venituri foarte scazute (e.g., alocatia pentru copii poate prezenta o focalizare crescuta asupra segmentului cu venituri mici, daca incidenta veniturilor scazute în populatia de familii cu copii este mai mare decât în cazul întregii populatii).

O *masura adesea utilizata în aproximarea e.v. este inegalitatea* (veniturilor, respectiv consumului - vezi si *bunastare sociala, inegalitate*). Aceasta însa trebuie folosita cu precautie în aproximarea dinamicii e.v. (Barr, 1993). Aceasta nevoie de precautie are o dubla cauzalitate: pe de-o parte, problemele datorate masurilor inegalitatii si, pe de alta parte, corelatia problematica dintre inegalitate si e.v.

În ceea ce priveste aspectele tehnice ale masurarii inegalitatii, majoritatea masurilor, dintre care coeficientul de *inegalitate Gini* este consacrat, nu surprind impactul distributiv al serviciilor sociale, ca de exemplu, serviciile de sanatate sau educatie. Accesul la diferite servicii sociale poate creste sau, dimpotriva, poate scadea e.v.

Pe de alta parte, relatia dintre inegalitate - masurata cu ajutorul coeficientului Gini - si e.v. nu este neechivoca. Uneori o scadere a coeficientului de inegalitate Gini (vezi si *masuri ale inegalitatii veniturilor*) veniturilor poate fi însotita de o diminuare a e.v. Un exemplu în acest sens îi apartine lui Anthony B. Atkinson (conform N. Barr, 1993, p. 162): scaderea coeficientului de inegalitate de la 35,5% în 1949 la 33,9% în 1970, în Marea Britanie, a fost însotita de o scadere a proportiei veniturilor primelor cinci decile de venit de la baza distributiei de la 26,5% la 26,1%. Desi inegalitatea pe ansamblu a scazut, proportia veniturilor - din totalul veniturilor - jumatatii mai "sarace" a populatiei a scazut. Scaderea inegalitatii se poate datora si scaderii inegalitatii în cadrul grupului cu veniturile cele mai ridicate.

Pe ansamblu însa, o inegalitate mai redusa se asociaza cu o redistribuire mai puternica a resurselor catre grupurile de venit scazut; desi pare paradoxal, transferurile sociale catre cei mai saraci, ca procent din PIB, sunt mult mai mari în tari cu o politica sociala mai comprehensiva - de tip universalist sau corporatist -, în ciuda principiului subsidiaritatii si focalizarii asupra segmentului celui mai sarac, asociat unei ideologii de factura neoliberala si unui stat minimalist.

"(…) egalitatea a fost mai ridicata În Suedia si Germania si mai scazuta în Australia si SUA. Diferitele presupozitii si diferitele masuri ale inegalitatii duc câteodata la rezultate diferite, dar un rezultat este invariant: Suedia prezinta cea mai egalitara distributie postimpozitare si posttransferuri sociale si SUA cea mai putin egala. Rezultatul se datoreaza mai degraba naturii redistri-

butive a sistemului suedez de impozitare/transferuri decât distributiei veniturilor din munca pretransfer: în Suedia si Germania, chintilei de venituri cu veniturile cele mai scazute i-au fost distribuite transferuri sociale nete de 10% din PIB, adica mai mult decât dublu decât în SUA" (Barr, 1993, p. 162).

O masura mai fidela a impactului diferitelor transferuri sociale asupra disparitatii veniturilor (respectiv inegalitatii) este coeficientul de concentratie. Aceasta masura este, din punct de vedere tehnic, la fel de problematica ca si coeficientul Gini, ea este însa neechivoca în ceea ce priveste relatia sa cu e.v. Coeficientul de concentratie indica spre ce grupuri de venit se "orienteaza" cu precadere un anumit transfer social, permitând deci evaluarea impactului unui anumit tip de transfer (sau transferuri) social(e) asupra e.v. Spre deosebire de coeficientul Gini (care reprezinta, la limita, concentratia venitului în el însusi), coeficientul de concentratie permite "depistarea" cauzei cresterii, respectiv scaderii, inegalitatii: daca coeficientul de concentratie indica faptul ca anumite transferuri sociale se "orienteaza" cu precadere catre familiile sau indivizii cu venituri mici, atunci inegalitatea scade - ca urmare a acestor transferuri - simultan cu cresterea e.v.

Progresivitatea, ca masura a impactului distributiv al transferurilor sociale, nu spune foarte mult în termenii intensitatii acestui efect, depinzând, în mare masura de distributia initiala a veniturilor. Progresivitatea indica doar directia impactului anumitor transferuri, i.e. cresterea, respectiv scaderea e.v. ca urmare a transferului respectiv sau a sistemului de taxare.

Evaluarea e.v. se poate realiza si în raport cu impactul diferitelor transferuri sociale asupra saraciei. Analiza relationara a diferitelor dimensiuni ale saraciei, i.e. rata saraciei, amploarea saraciei, severitatea saraciei, ca urmare a diferitelor transferuri sociale, poate, de asemenea, duce la conturarea unei imagini asupra impactului acestor transferuri sociale asupra e.v. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: inegalitate; coeficientul Gini; coeficientul de concentratie

Bibliografie selectiva: **Atkinson (1970); Barr (1993); Milanovic (1992)**

Ecologismul

Ecologismul este ideologia care valorizeaza lucrurile create de procesele naturale mai degraba decât pe cele artificiale, create de om. Ecologismul are drept scop ocrotirea mediului natural în fata proceselor de dezvoltare tehnologica si economica specifice lumii moderne.

Pornind de la faptul ca într-un ecosistem stabilitatea este legata de diversitate, adica un ecosistem este cu atât mai stabil cu cât flora si fauna din interiorul sau sunt mai diverse, ecologistii extind aceasta caracteristica si la sistemele sociale, aratând ca o societate va fi cu atât mai "sanatoasa" cu cât are un grad mai mare de toleranta fata de diversitate, arata Dobson (2000). În plus, natura este un sistem de obiecte interdependente, ceea ce confera acestora un statut de egalitate, deoarece fiecare parte componenta este necesara pentru supravietuirea celorlalte. Acest fapt se traduce în plan social prin optiunea pentru egalitate,

dublata, asa cum am aratat, de optiunea pentru toleranta fata de diversitate.

De asemenea, ecologismul adauga noi dimensiuni notiunii de bunastare, arata George si Wilding (1994). Ecologismul adauga dimensiunilor clasice ale notiunii de bunastare anumite criterii care tin de mediul natural, cum ar fi: subtierea stratului de ozon, încalzirea globala, scaderea resurselor, poluarea. În plus, aceste criterii sunt considerate la fel de importante pentru bunastare ca si cele economice si sociale.

Ideologia ecologista cuprinde doua curente de gândire: **ecologismul slab** (engl., *light greenism*) si **ecologismul puternic** (engl., *deep/ dark greenism*). **Ecologismul slab** este acceptat de toate tipurile de guverne, de industrie si de opinia publica (George si Page, 1995). Adeptii acestui curent accepta cresterea economica si cresterea consumului, dar considera ca acestea trebuie sa aiba loc într-o maniera prietenoasa pentru mediu. De asemenea, tehnologiile avansate sunt considerate a fi utile pentru protectia mediului. O alta caracteristica a acestei orientari este adoptarea unei viziuni antropocentrice asupra lumii, conform careia omul este superior tuturor formelor de viata de pe planeta si are dreptul sa le exploateze.

Ecologismul puternic difera de toate celelalte curente ideologice prin faptul ca acestea valorizeaza ratele crescute de crestere economica, fiind însa în dezacord cu metodele de distributie, în timp ce primul respinge cresterea economica si pe cea a consumului, considerându-le ca fiind incompatibile cu protectia mediului. Spre deosebire de ecologismul slab, cel puternic are o viziune ecocentrica, deoarece considera ca omul nu este superior celorlalte forme de viata de pe pamânt, fiind doar una dintre speciile planetei.

Într-o analiza a ideologiei ecologiste, Dobson (2000) arata ca ecologismul puternic se situeaza "dincolo" de dimensiunea stânga-dreapta. Din perspectiva ecologismului, între capitalism si comunism exista mai multe asemanari decât deosebiri. Ambele sunt adeptele cresterii economice puternice, ambele se bazeaza pe cresterea centralizarii si a controlului birocratic, ambele insista pe faptul ca planeta trebuie sa fie cucerita.

Critica fata de cresterea economica si cea a consumului constituie un punct principal în discursul ecologist puternic. Ratele ridicate de crestere economica sunt considerate a fi o amenintare la adresa supravietuirii planetei, deoarece: consuma rezervele planetei, metodele actuale de productie polueaza direct sau indirect mediul, exploatarea intensiva a planetei a dus la distrugerea multor specii de plante si animale. În plus, cresterea economica nelimitata exacerbeaza problemele pe care si-a propus sa le rezolve, cum ar fi cazul somajului si inflatiei (Dobson, 2000). Dezvoltarea fara limite a tehnologiei conduce la scaderea locurilor de munca disponibile, generând somaj în loc sa îl scada. De asemenea, cu cât resursele devin mai rare cu atât costul acestora creste, ducând la cresterea preturilor.

În locul dezvoltarii bazate pe cresterea economica, ecologismul propune conceptul de *dezvoltare sustenabila (sustinuta)*, prin care se asigura satisfacerea nevoilor prezentului, fara sa fie compromisa posibilitatea generatiilor viitoare de a-si satisface nevoile. Urmând

calea dezvoltarii sustenabile, ecologistii îsi propun sa construiasca o *societate sustenabila*. Aceasta trebuie sa fie, în primul rând, o societate bazata pe reducerea consumului, ceea ce implica o reducere a standardului material de viata, arata Dobson (2000). Însa ecologistii pun accentul nu pe cantitate, ci pe calitatea bogatiei, astfel ca prin scaderea consumului nu va fi redusa calitatea vietii.

Alte trasaturi ale societatii sustenabile le constituie descentralizarea administrativa si preferinta pentru unitati administrative de dimensiuni reduse. Este respinsa birocratia si încurajata participarea cetatenilor la rezolvarea problemelor comunitatii si autonomia individuala. Din cauza puterii discretionare pe care o detin birocratii angajati în administratia publica, ecologistii propun scaderea numarului si rolului acestora.

O alta caracteristica a societatii sustenabile o reprezinta noua conceptie asupra muncii, o reconceptualizare si revalorizare a acestei notiuni. Ecologistii se opun legaturii dintre munca si salariu, aratând ca si munca nesalariata trebuie considerata tot munca, dând o definitie mai larga acesteia. De asemenea, este sustinuta ideea de a nu mai separa munca în economia informala si cea pe cont propriu de angajarea formala. Aceasta flexibilizare a muncii este avantajoasa, deoarece furnizeaza nu numai beneficii economice, ci si satisfactie sociala si emotionala.

Un alt concept important pentru societatea sustenabila îl reprezinta cel de *bioregiune*. Bioregiunile reprezinta ecosisteme sustenabile în care oamenii pot sa traiasca în "pace" cu mediul (Vincent, 1995). Principiul care sta la baza bioregionalismului sustine faptul ca natura trebuie sa determine viata politica, economica si sociala a comunitatilor. Astfel, bioregiunile constituie unitati teritoriale determinate pe baza caracteristicilor pe care le are mediul natural (relief, flora, fauna), caracterizate prin autarhie economica si prin încurajarea diversitatii si tolerantei. În cadrul acestora, populatia va constitui comunitati neierarhice de 1.000-5.000 de persoane, care vor cauta sa minimizeze consumul de resurse, sa puna accent pe reciclare si conservare si sa evite poluarea si risipa. Comunitatile mai numeroase sunt considerate indezirabile pentru ca nu se pot sustine din resurse proprii.

George si Wilding (1994) inventariaza directiile principale de *politici sociale* propuse de ecologism, subliniind interesul pe care îl acorda aceasta orientare acestora. O prima optiune facuta este aceea a descentralizarii serviciilor implicate în implementarea politicilor sociale, acestea fiind administrate la nivel local, cheltuielile publice fiind astfel reduse.

În ceea ce priveste *securitatea sociala*, schimbarile operate la nivelul conceptului de munca atrag necesitatea schimbarilor si în acest domeniu. Sistemul clasic de securitate sociala era legat de ideea de munca salariata, dar, prin înglobarea în notiunea de munca si a activitatilor nesalariate, acesta nu mai poate fi aplicat. Totodata, ecologistii se opun sistemului de tip liberal bazat pe testarea mijloacelor. Propun însa introducerea unei "scheme a venitului minim" (Dobson, 2000, Vincent, 1995) care sa ofere un suport material tuturor cetatenilor, femei, barbati sau copii, neconditionat de nici un alt criteriu, constând într-un ajutor financiar

destinat sa asigure satisfacerea nevoilor de baza pentru toti membrii societatii. Aceasta schema are rolul de a preveni saracia, si nu de a o reduce. Avantajele acestui sistem constau în faptul ca oamenii nu vor mai fi descurajati sa lucreze în slujbe cu jumatate de norma, câstigurile minime nu vor afecta plata beneficiilor, iar sistemul va fi mai usor de administrat.

În sfera *educatiei,* ecologismul propune stabilirea unor legaturi foarte strânse între scoala si familie, precum si accentuarea egalitarismului si a responsabilitatii parentale. Urmând principiul descentralizarii, grija organizarii si functionarii serviciilor educationale este lasata complet în grija comunitatii locale.

Politicii sanitare si politicii îngrijirii sanatatii le-a fost acordata o importanta deosebita. Ecologistii considera ca boala este rezultatul modului de viata existent în societatile industriale, fiind generata de dieta, sistemul de transport, medicina tehnologica, poluare. Din acest motiv, în cadrul politicilor sanitare, accentul trebuie sa cada nu pe tratarea bolilor, ci pe prevenirea lor, prin modificarea modului de viata specific societatii industrializate. Medicina practicata în societatea industriala este considerata ca fiind daunatoare, deoarece utilizeaza tehnologii înalte care afecteaza mediul, creste dependenta pacientilor de medici (Gorz, 1987). O critica puternica este adusa si produselor farmaceutice care sunt considerate a fi nocive. Ecologistii propun ca noile servicii medicale sa includa folosirea unor elemente de medicina traditionala, precum acupunctura, tratarea si prevenirea bolilor, atunci când este posibil, în cadrul comunitatii, fara apel la specialisti, înlocuirea spitalelor mari tehnologice cu unitati de dimensiuni reduse. În plus, accesul la servicii medicale trebuie sa fie universal si gratuit, din perspectiva ecologista.

Si *politicilor de locuire* li se acorda o atentie sporita, fiind încadrate în "contextul mai larg al planificarii urbane si rurale" (George, Wilding, 1994, p. 183). Forma ideala de locuire o constituie unitatile rezidentiale mici, în care locuintele sa fie aproape de natura. Ecologistii condamna separarea rezidentiala între locul de munca si locuinta, aratând ca oamenii trebuie sa locuiasca acolo unde muncesc. Este recomandata, pe cât posibil, evitarea folosirii automobilelor, care polueaza si sunt mari consumatoare de resurse, si înlocuirea acestora cu biciclete sau cu transportul public. Desi accepta toate formele de proprietate asupra locuintelor, ecologistii îsi exprima preferinta pentru cooperativele de locuire.

Drept surse de finantare pentru oferirea de servicii sociale universale si gratuite si pentru schema venitului minim sunt indicate taxele si impozitele aplicate în special celor care polueaza mediul si produselor poluante. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: ideologie; dezvoltare durabila (sustenabila); critici la adresa statului bunastarii; cooperative de locuit

Bibliografie selectiva: **Dobson (2000); George si Wilding (1994); George si Page (1995c); Gorz (1987); Vincent (1995)**

Economia bunastarii

E.b. este acel subdomeniu al economiei care problematizeaza efectele unor schimbari economice asupra bu-

nastarii, ca de exemplu, modelele comportamentale ale indivizilor sau familiilor, respectiv gospodariilor, induse de schimbari ale *functiilor de utilitate*, criteriile de eficienta a schimbarilor ce afecteaza bunastarea individuala sau sociala, modurile în care distributia veniturilor afecteaza bunastarea sociala, analize de cost-beneficiu a diferitelor activitati care implica externalitati. Acest domeniu este cu precadere tehnic-normativ, în sens pozitivist, si "nu include în analizele sale considerente de tip institutional ale statului bunastarii, ca diferind de obiectivele acestuia" (Black, 1998, p. 503).

E.b. a luat nastere în jurul disputei fundamentale pornite de la lucrarea lui Adam Smith - *The Wealth of Nations* - publicata în 1776. Esentiale pentru dezbaterile ulterioare sunt urmatoarele trei principii articulate de catre A. Smith:

1. principalul motiv uman este propriul interes;
2. mâna invizibila a competitiei transforma automat interesele individuale ale celor multi în bun comun (i.e. în bunastare sociala, n.n.);
3. cea mai buna politica guvernamentala ce serveste cresterii bogatiei unei natiuni este cea care guverneaza cel mai putin (Feldman, 1987, p. 889).

Prima teorema fundamentala a e.b. are la baza filosofia lui Adam Smith asupra modului neintentionat în care fiecare individ contribuie la realizarea bunului comun, urmarindu-si propriul interes. Formularea teoretica a acestei teoreme poate fi însa atribuita lui Lerner (1934), Lange (1942) si Arrow (1951). Într-un model de echilibru general, pretul - mecanismul prin care se concretizeaza mâna invizibila a lui Adam Smith - se ajusteaza astfel încât, pentru orice bun sau serviciu, sa se realizeze un echilbru între cerere si oferta. Echilibrul competitiv se obtine deci atunci când toti actorii economici îsi maximizeaza utilitatile, respectiv profitul. Ce mai ramâne de demonstrat este ca, într-o situatie de echilibru competitiv, bunul comun este maximizat.

Definirea "bunului comun" este însa mai problematica. Smith traduce bunul comun prin "veniturile anuale ale societatii"; Pigou (1920) îl traduce prin "dividende nationale". Într-o acceptiune moderna, bunul comun nu se mai refera la o simpla masura a prosperitatii economice a unei colectivitati (ca de exemplu, PIB-ul), ci presupune luarea în considerare, i.e. agregarea, a tuturor vectorilor de utilitate (vezi si *utilitate*). Aceasta abordare diferentiata, bazata pe agregarea unor functii individuale, este prezenta în conceptul de optimalitate Pareto: o situatie este Pareto-optima daca nu exista nici o alternativa care sa creasca bunastarea unora, i.e. a unui individ sau grup, fara ca altul (altii) sa piarda.

Într-o acceptiune moderna, prima teorema a e.b. poate fi formulata în felul urmator: *O stare de echilibru competitiv (ce presupune ca toti actorii economici si-au maiximizat profitul/utilitatea) este Pareto-optima, i.e. bunastarea nici unui individ din societate nu mai poate fi crescuta, fara a scade bunastarea altui individ.*

De aceasta teorema se leaga însa unele probleme. O prima problema se refera la agnosticismul legat de preferintele indivizilor, instabile si dinamice. A doua critica se leaga de presupozitia

existentei unui echilibru competitiv, o fictiune în lumea reala. Iar o a treia critica se refera la faptul ca modelul ignora complet existenta *externalitatilor* asociate diferitelor activitati economice (pentru o includere a acestora în model, vezi Pigou, 1920, si Coase, 1960) si *bunurilor publice*, non-exclusive (i.e. nu pot exclude pe nimeni de la consum), ca de exemplu, iluminatul public (pentru discutii în raport cu extinderea modelului în acest sens, vezi Samuelson, 1954; Lindahl, 1919).

Prima teorema caracterizeaza în fapt o stare de laissez-faire, ce ignora complet problematica *justitiei distributive*. "Corectarea" acestei deficiente - deci "restabilirea" justitiei distributive - s-a încercat din doua perspective, radical opuse:

a) adoptarea unei economii de comanda, care sa preia rolul de a centraliza birocratic deciziile tuturor indivizilor legate de consum si ale tuturor agentilor productivi legate de productie;
b) a doua perspectiva propune "ajustarea" mecanismelor pietei prin transferarea unei puteri mai mari de cumparare indivizilor, deci prin transferuri monetare.

Aceste transferuri nu pot însa avea un caracter periodic sau permanent, datorita schimbarilor comportamentale demotivatoare pe care le-ar putea induce în raport cu munca. Solutia de compromis, din aceasta perspectiva, este acordarea unor transferuri unice (engl., *lump-sum*).

A doua teorema a e.b. statueaza exact aceasta posibilitate: *într-o situatie de echilibru competitiv, orice echilibru Pareto-optim poate fi realizat prin mecanismele competitive ale pietei, daca acestea sunt modificate adecvat prin taxe si transferuri unice.*

A treia teorema a e.b. încearca sa ofere o rezolvare problemei legate de modalitatea derivarii efective a intereselor societatii, în ceea ce priveste, de exemplu, distributiile alternative ale bunastarii, pornind de la interesele individuale. Teorema, legata de numele lui Arrow, are un caracter mai degraba negativ: "teorema imposibilitatii" afirma ca nu poate exista nici o functie de bunastare sociala bazata pe agregarea preferintelor/utilitatilor individuale care sa satisfaca simultan conditiile universalitatii (i.e., indiferent de preferintele individuale, sa existe un consens general asupra preferintelor sociale), consistentei Pareto (i.e. daca toti indivizii prefera pe x lui y, atunci preferinta sociala va reflecta aceasta ordine), independentei (preferinta sociala pentru o alternativa în raport cu alta este determinata strict de preferintele individuale în raport cu aceste doua alternative si nu este influentata de existenta si importanta acordata unei a treia alternative, deci alternativei irelevante în raport cu cele doua), nondictaturii (i.e. nu exista o singura preferinta individuala care sa se transforme în preferinta sociala). Cea de-a treia teorema (teorema lui Arrow) statueaza deci imposibilitatea "masurarii" în mod logic a "placintei" de împartit si a evaluarii comparative în mod obiectiv sau logic a diferitelor alternative distributive, asociate preferintelor individuale, în conditiile unui regim democratic. O implicatie de "principiu" a acestei teoreme se refera la incompatibilitatea ideologiei liberale (i.e. a respectarii libertatilor individuale) cu principiul optimalitatii Pareto: ceea ce Sen (1970) numeste "imposibilitatea

liberalului paretian". Aceasta incompatibilitate este înca nerezolvata în cadrul analizelor economice, indiferent de modurile în care a fost definit si formulat conceptul de libertate - de la judecata sociala la decizie sociala sau institutie sociala.

În jurul acestor teoreme se centreaza interesele teoretice ale e.b. Analizele practice ale e.b. sunt însa mult mai diverse si variate; ele se pot referi, de exemplu, la structurarea si agregarea sociala a preferintelor, la analize de cost-beneficiu, la modele de schimbari comportamentale si ale patternurilor familiale etc.

Un domeniu al cercetarii economice, esential pentru analizele în e.b., este cel al teoriilor alegerii sociale. Alegerea sociala se constituie ca o încercare de formalizare a relatiei individ-societate, prin încercarea de a gasi modalitati functionale si fezabile de agregare a interesului, judecatilor sau bunastarii individuale într-o notiune de bunastare sociala, evaluare (judecata) sociala sau alegere sociala (Sen, 1987). Acest domeniu a luat nastere ca reactie la teorema imposibilitatii a lui Arrow (1951). Ceea ce face ca acest domeniu sa fie foarte atractiv este faptul ca "expliciteaza ideile implicite, urmarind consecintele acestora într-un mod clar si consistent" (Sen, 1987, p. 398). Alegerea sociala este un domeniu prin excelenta metodologic, care a încercat sa ofere diferite modele si cadre de referinta alternative, în încercarea de a "rezolva" problema formulata de Arrow în cadrul teoremei imposibilitatii.

Alte tipuri de analize economice ale statului bunastarii. În general, în afara e.b., analizele economice asupra statului bunastarii au cunoscut un boom la începutul anilor ’70, o data cu primele socuri economice majore. Aceste studii însa prezinta o serie de probleme majore, considera A.B. Atkinson (1999). În primul rând, majoritatea acestor studii se centreaza pe impactul acestuia asupra performantei economice, neglijând cu desavârsire functiile pe care statul bunastarii este gândit sa le realizeze. "Orice decizie legata de politicile sociale ne obliga sa luam în calcul ambele parti ale balantei si ratiunea existentei statului bunastarii. Costurile economice sunt relevante, dar la fel si beneficiile în termenii obiectivelor sociale", considera Atkinson (1999, p. 5). În al doilea rând, majoritatea studiilor economice esueaza în prezentarea functiilor economice pozitive ale statului bunastarii într-o societate moderna industrializata. Majoritatea recomandarilor de reducere a statului bunastarii au fost puternic influentate de sublinierea efectelor demotivatoare în ceea ce priveste munca, considera Atkinson (1999, p. 7). Exista însa si autori mai echilibrati; de exemplu, Barr afirma ca statul bunastarii are si o functie de eficienta, în afara obiectivelor sale redistributive (Barr, 1992). În termenii lui Atkinson, cadrul de analiza teoretica al economistilor nu încorporeaza nici o contingenta pentru care statul bunastarii exista în fapt. O a treia rezerva în raport cu aceste studii se refera la ignorarea aspectelor institutionale asupra impactului statului bunastarii de catre analizele economice. Aranjamentele institutionale - legislative si organizationale - schimba adesea parametrii unei situatii, astfel încât simpla analiza a unui beneficiu ipotetic, abstractizat, nu este foarte relevanta într-un context real. O ultima problema majora este faptul ca discutiile asupra

impactului economic al statului bunastarii dau prea putina atentie contextului în care acesta a devenit un subiect de dezbatere. Contextul include socurile economice exogene (socuri de productivitate, demografice). Recomandarile din ce în ce mai fervente de reducere a functiilor si costurilor asociate statului bunastarii sunt în parte reactie la aceste socuri exogene, care scad suportabilitatea costurilor pentru programele sociale. "Evolutia statului bunastarii a fost indiscutabil influentata, în ultimele decenii, de gândirea cercetatorilor în domeniul social" (Atkinson, 1999, p. 13).

◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: utilitate; bunastare sociala

Bibliografie selectiva: **Arrow (1963); Atkinson (1999); Barr (1992); Coase (1960); Lange (1942); Lerner (1934); Lindahl (1919); Pareto (1913); Pigou (1920); Samuleson (1947, 1954); Sen (1970, 1987)**

Economie informala

Prin e.i. se întelege totalitatea activitatilor care scapa înregistrarilor oficiale. Desi termenul cunoaste sinonime, cum sunt economie *paralela, subterana* sau *ascunsa*, el nu are o definitie unanim acceptata, fiind puternic particularizat de la tara la tara. Comparatiile internationale se bazeaza totusi pe o definitie ghid, adoptata în 1993, care recunoaste ca apartinând sectorului informal activitatile de producere de bunuri si servicii care au ca obiectiv primar furnizarea de locuri de munca si venituri celor implicati si care se desfasoara în unitati care au adesea caracteristicile gospodariei-întreprindere. Aceasta înseamna ca unitatile angajate în producerea de bunuri si servicii nu se pot delimita ca unitati legale independente separate de gospodarie si nu exista, în general, diviziune între munca si capital, ca factori de productie. În afara gospodariei-întreprindere, se mai pot înscrie aici si unitati productive mici, conduse de 1-2 patroni din aceeasi gospodarie, sau gospodarii separate sau cele care angajeaza pe termen îndelungat unul sau mai multi muncitori, fara baze contractuale. Mai mult, evidenta contabila a activitatii de productie nu se poate delimita de evidenta cheltuielilor gospodariei, dupa cum nici bunurile de capital - cladiri, mijloace de transport sau munca - nu se pot delimita de cele aflate în proprietatea gospodariei. Acolo unde diviziunea capital-munca exista totusi, relatiile de munca se dezvolta în legatura cu angajarea ocazionala, relatii personale sau de tip social. În general, sunt excluse activitatile apartinând *economiei casnice*, adica cele productive, care se desfasoara în cadrul familial, pentru care exista echivalente comerciale.

În definitia internationala se includ, prin urmare, frauda fiscala si munca "la negru". Ambele se refera la activitati productive legale. Prima consta însa în subevaluarea veniturilor rezultate, iar cea de-a doua în activitati desfasurate în unitati clandestine. Alaturi de munca la negru, activitatile ilicite, cum sunt contrabanda, productia si comercializarea de droguri etc., formeaza ceea ce se numeste *economie criminala* sau *clandestina*.

Definitia internationala este departe de a stabili linia de demarcatie între formal/informal. Diferite contabilitati natio-

nale urmeaza definitii proprii privind sectorul informal. Principala dezbatere este legata de activitatea agricola - în mod special, cea de subzistenta sau la scara mica - care uneori este, alteori nu, subsumata activitatilor informale. Alaturi de aceasta, o serie de activitati desfasurate de lucratorii casnici - cei angajati de catre gospodarie pentru efectuarea diferitelor munci contra unei plati în bani sau în natura - în unele cazuri lucratorii pe cont propriu, cum sunt doctorii, avocatii, contabilii, arhitectii sau cei cu diferite calificari în domeniul constructiilor si cei angajati de catre o unitate economica, dar al caror loc de munca nu este parte constituenta a acelei unitati economice pot fi sau nu inclusi în sectorul informal. Ele formeaza ceea ce adesea se numeste *economie gri*. Un rol important în clarificarea activitatilor îl are legislatia fiecarei tari. În functie de cât de cuprinzatoare este în raport cu varietatea relatiilor de munca ce pot exista la un moment dat în economie, segmentul activitatilor informale poate scadea sau creste. Alaturi de acesta, sistemul de evidenta si urmarire financiara poate controla dimensiunile sectorului informal. Fara îndoiala ca acuratetea declararii si înregistrarii datelor este si ea definitorie în estimarea extinderii acestui sector.

E.i. exista, inevitabil, în toate tarile. Ea difera însa ca pondere si ca tipuri de activitati neînregistrate practicate. Este unanim acceptat ca activitatile de tip benevol sunt apanajul celor bogati, ultimul deceniu înregistrând o crestere considerabila a activitatilor voluntare legate de serviciile medicale. Pentru tarile occidentale, se estimeaza ca valoarea productiei casnice reprezinta între 1/3 si 1/2 din produsul national. Tarile foste comuniste au experimentat în perioada anterevolutionara o economie de penurie, oferta de bunuri si servicii fiind mereu mai mica decât cererea. Aceasta a facut sa se dezvolte o retea paralela de producere si distributie de produse, având ca noduri familia extinsa, retea pe care era de asteptat sa se dezvolte economia de piata. Indecisul proces de privatizare, însotit de o serie întreaga de dezechilibre economice (inflatia accentuata, somajul de masa si de durata, politica salariala, legislatia insuficient adaptata), a facut ca, în unele tari, pe aceste retele sa se dezvolte activitati de tip mafiot. O extindere mare a înregistrat-o însa economia gri, majoritatea populatiei cunoscând o scadere a nivelului de trai nu doar ca urmare a pierderii unora dintre veniturile anterioare (salarii), ci si ca urmare a scaderii veniturilor lor în termeni reali. Când insuficienta veniturilor a devenit o stare de lunga durata, indivizii s-au vazut obligati sa recurga la activitati suplimentare care sa le sporeasca veniturile, adesea în sectorul informal, rezultând din activitati ocazionale, din activitati de mai lunga durata reglementate într-un mod informal sau dezvoltând economia casnica (frecventa de altfel în aceste tari) si autoproductia (sau autoconsumul). S-a încercat în acest mod sporirea veniturilor prin evitarea unor datorii fiscale sau supravietuirea afacerii în conditii economice conjuncturale instabile. La rândul sau, statul, aflat si el într-un proces de saracire, încearca sa-si mentina veniturile printr-o accentuare a severitatii sistemului de impozite si taxe. Acestea vor afecta tot economia oficiala, din care individul va încerca sa scape pentru a supravietui. Acelasi este mo-

bilul activitatilor informale si în tarile în curs de dezvoltare, unde e.i. o depaseste adesea pe cea oficiala. Pentru tarile din Asia si Africa, munca în sectorul informal este cel mai adesea alternativa femeilor de a obtine venituri, în conditiile în care bariere cultural-religioase le îngradesc accesul pe piata muncii. Asemeni angajarii cu timp partial, activitatile informale permit femeilor suplimentarea veniturilor lor, fara a compromite obligatiile familiale.

Sectorul informal trebuie sa constituie o provocare si totodata un regulator al preocuparilor decidentilor politici în interventiile lor privind economia formala: conditiile de munca, protectia sociala a persoanelor angajate, politica salariala, reglementarea dezvoltarii sectorului privat, ca si nivelul preturilor si politica fiscala.

Indicatorii utilizati în analizele privind economia informala în mai toate cazurile sunt priviti cu rezerve. Acestea se datoreaza atât variabilitatii conceptului, cât si preciziei înregistrarii datelor. Estimarea economiei informale se face prin trei categorii de metode: directe, prin anchete si sondaje, evidentele conturilor nationale si metodele monetare. Prin anchetele privind forta de munca, dimensiunea economiei subterane rezulta din diferenta ratei de activitate, mai mare decât cea oficial înregistrata. Prin urmare, populatia activa se ajusteaza cu un coeficient rezultat prin conversia activitatilor multiple si a celor nedeclarate în echivalent ocupare-completa. Aceste activitati sunt ulterior transformate în unitati de venit, care se adauga PIB-ului. Metoda este criticata deoarece presupune acelasi nivel de productivitate în ambele sectoare (formal/informal). Cea mai simpla modalitate de estimare consta în compararea PIB-ului evaluat prin metoda cheltuielilor cu cel evaluat prin metoda veniturilor, criticata pe motiv ca eventualele diferente pot proveni din erori de înregistrare, si nu ca rezultat al economiei informale. O metoda mai elaborata consta în includerea în conturile nationale a diferitelor segmente ale economiei informale, traditional excluse din înregistrari. Actualmente, este convenit în cadrul Sistemului European al Conturilor Nationale ca economia informala include doar munca la negru si frauda fiscala. Metodele monetare pornesc de la tranzactiile, respectiv cererea de bani. Acestea presupun ca exista o relatie constanta în timp între volumul tranzactiilor din economie si PIB-ul oficial, fata de un an de baza în trecut, în care economia infomala a fost nula, si ca tranzactiile din acest segment economic se deruleaza doar prin plati cu bani lichizi. Prin urmare, cresterea economiei informale va avea ca efect cresterea cererii de bani, care se încearca a fi estimata printr-o ecuatie econometrica.

Dimensiunea e.i. estimate se exprima ca procent din PIB-ul oficial. Utilizarea diferitelor metode pentru o aceeasi tara conduce la valori adesea sensibil diferite. Un alt indicator al economiei informale este rata de ocupare în sectorul informal în mediul urban. Restrictionarea observatiei la mediul urban "rezolva" disputa privind includerea sau nu a activitatilor agricole în economia informala. Acesta este un indicator indirect al economiei informale, fiind în fond un indicator al fortei de munca. În afara analizelor privind ocuparea fortei de munca, el este un

indicator interesant si din perspectiva politicilor fiscale, fiind în anumite conditii un barometru al suportabilitatii populatiei fata de presiunea fiscala. Oricum, ocuparea în sectorul informal nu este încurajata în nici un fel, ea reprezentând o pierdere atât pentru individ - prin pierderea protectiei sociale - cât si pentru stat - prin pierdere de venituri. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: produsul intern brut; politica fiscala; ocuparea fortei de munca

Bibliografie selectiva: **Stanculescu (1999)**

Educatie inclusiva

Forma de furnizare a educatiei pentru persoanele cu dizabilitati, nu în scoli speciale, ci prin integrarea în scolile pe care le urmeaza si restul populatiei. Educatia inclusiva are la baza principiul asigurarii egalitatii de sanse si îsi propune evitarea excluderii sociale a persoanelor cu dizabilitati prin socializarea comuna cu restul indivizilor înca de la nivelul învatamântului primar, ca si prin furnizarea serviciilor educationale identice din punct de vedere al calitatii si continutului. La limita, educatia inclusiva poate fi privita ca manifestare a educatiei multiculturale, prin accentul pus pe definirea normalitatii ca diversitate si acceptarea celuilalt. Promovarea educatiei inclusive se confrunta cu numeroase dificultati tehnice, legate de facilitatile de care scolile trebuie sa dispuna, ca si de abilitatile suplimentare pe care trebuie sa le dovedeasca cadrele didactice în interactiunea cu persoanele cu nevoi speciale. Oponentii educatiei inclusive invoca capacitatile diferite de învatare a elevilor cu dizabilitati. Utilizând analiza secundara a 81 de studii comparative asupra elevilor din scolile obisnuite si din cele speciale olandeze, Ysbrand si Sip Pijl (1998) arata ca, în fapt, elevii cu nevoi speciale pot avea performante similare celorlalti elevi, ei putând fi inclusi în aceleasi clase, cu conditia ca profesorii sa fie pregatiti si pentru lucrul cu acest tip de elevi. Exceptia o constituie persoanele retardate mental, care au performante scolare mai scazute si, prin urmare, nu pot fi integrate în scolile obisnuite. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: educatie speciala; educatie multiculturala; excluziune sociala; politici educationale

Bibliografie selectiva: **Armstrong, Armstrong si Barton (2000); Pijl, Meijer si Hegarty (1997); Pijl si Pijl (1998)**

Educatie multiculturala

Principiu educational care militeaza pentru promovarea tolerantei si acceptarii diferentelor culturale de orice tip în învatamântul formal. Avocatii educatiei multiculturale argumenteaza asupra faptului ca, în comunitatile eterogene din punct de vedere al componentei etnice, culturale sau al stilurilor de viata, dar nu numai în astfel de colectivitati, impunerea valorilor unuia dintre grupuri ca fundamentale pentru elaborarea si structurarea activitatii educationale genereaza inegalitati de acces la serviciile de învatamânt, ca si în ceea ce priveste dobândirea de cunostinte si deprinderi în scoala, efectul ultim fiind excluziunea scolara.

Educatia multiculturala nu presupune exclusiv prezervarea tezaurului cultural al diferitelor grupuri, ci mai ales cunoasterea si acceptarea valorilor si traditiilor fiecarui grup de catre celelalte grupuri care alcatuiesc comunitatea. Accentul este pus astfel pe socializarea si învatarea comuna si pe promovarea tolerantei si întelegerii între copiii proveniti din grupuri etnice, religioase, cu stiluri de viata diferite etc.

În practica, principiul se concretizeaza în curicule neexclusive ca forma (predarea multilingva, posibilitatea optiunii pentru cursuri de religie, manuale alternative etc.) si continut (evitarea etnocentrismului, educarea întru toleranta, promovarea diversitatii ca normalitate, predare nepartinitoare a istoriei si culturii tuturor grupurilor sociale). Exemple de transpunere în practica a principiilor multiculturaliste pot fi regasite în scolile urmate deopotriva de emigranti si britanici în Anglia, în cele cu predare multilingva din România, în scolile în care se practica *educatia inclusiva*, ca si în restructurarea curriculumului scolilor newyorkeze ca urmare a raportului *A Curriculum of Inclusion* (redactat în 1989, la initiativa autoritatilor educationale locale, raportul sugera ca învatamântul american promoveaza un cult al etnicitatii, centrat pe cultura europeana, ignorând istoria si realizarile culturale asiatice si africane). ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politici educationale; educatie inclusiva; învatamânt alternativ

Bibliografie selectiva: **Fullinwider (1996); Kanpol si McLaren (1996); Corson (1998); Grant si Ladson-Billings (1997)**

Educatie permanenta (educatia de-a lungul întregii vieti)

Conceptul de educatie de-a lungul întregii vieti defineste educatia ca activitate continua, în opozitie cu modelul traditional al educatiei desfasurate exclusiv în copilarie, adolescenta si prima tinerete, în cadrele formale ale scolii. Educatia, ca si învatarea, se constituie ca activitate permanenta, începând cu primii ani ai copilariei si continuând pe parcursul întregii vieti, în functie de nevoile si dorintele individului.

Educatia de-a lungul întregii vieti (*life-long education*) a fost adoptata de UNESCO în 1970 ca un concept central, definitoriu pentru orientarea de lunga durata a politicii educationale promovate. În aceeasi perioada, Consiliul Europei a propus si a început sa utilizeze termenul de educatie permanenta (cu radacinile în frantuzescul *éducation permanente*), având practic acelasi continut. Cei doi termeni sunt utilizati astazi în acelasi sens, fiind intersanjabili, politicile promovate în spiritul lor având ca efect dezvoltarea unei "societati a învatarii" (Tight, 1996; Ragatt et al., 1996 etc.).

Educatia permanenta constituie asadar o activitate educationala continua, atât formala (învatamântul clasic, învatamântul deschis etc.), cât si informala (ca activitate independenta a fiecarui individ) si contribuie la îmbunatatirea continua a cunostintelor si deprinderilor utile adaptarii la conditiile sociale, inclusiv în ce priveste integrarea pe piata muncii. Educatia de-a lungul întregii vieti sprijina dezvoltarea individului în conditiile unei societati în continua schimbare.

Educatia permanenta include, prin urmare educatia prescolara, cea primara, secundara si universitara, dar si orice activitate de învatare a adultilor (activitati de formare continua si perfectionare, module ale *educatiei recurente*, cursuri ale învatamântului deschis etc.).

Societatile dezvoltate contemporane definesc educatia de-a lungul vietii ca pe un obiectiv prioritar al politicilor educationale. Doua ratiuni motiveaza în principal aceasta orientare: pe de o parte, viteza progresului tehnic si a schimbarilor tehnologice impun educatia permanenta ca activitate de adaptare. Pe de alta parte, este dorinta asigurarii egalitatii de sanse în ce priveste accesul la toate formele de învatamânt (cu accent pe cel secundar si superior). Sunt stimulate astfel universalizarea participarii la educatia prescolara (ca garantie a dezvoltarii armonioase a copilului, dar si a integrarii lui ulterioare, cu rezultate pozitive, în învatamântul primar), dar si dezvoltarea oportunitatilor de învatare si formare continua a adultilor.

Utilizarea termenului se concentreaza îndeosebi pe acest al doilea aspect pragmatic, vizând educatia adultilor. Pe de o parte, inegalitatea de resurse forteaza unii indivizi sa renunte la continuarea studiilor superioare sau locale, integrându-se pe piata muncii pentru a câstiga resursele necesare întretinerii, în timp ce altii continua sa investeasca în educatie, cu consecinte pozitive asupra veniturilor viitoare. Inegalitatile de venit, dar si de acces sunt astfel perpetuate si chiar accentuate. Modularizarea învatamântului în cadrul *educatiei recurente*, *învatamântul deschis si la distanta*, echivalarea academica a experientei practice constituie raspunsuri la aceasta provocare care pune accentul pe educatia permanenta.

Pe de alta parte, schimbarea tehnologica rapida si continua din societatile contemporane pune o presiune deosebita pe locurile de munca, fortând indivizii sa se pregateasca, sa învete si sa dobândeasca permanent noi cunostinte si deprinderi. Formarea continua a angajatilor devine astfel o prioritate atât pentru firme, pentru angajatii în sine, cât si pentru întreaga societate. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politici educationale; învatamântul deschis si la distanta; capital uman; educatie recurenta

Bibliorafie selectiva: **Tight (1996); Raggaat s.a. (1996); OECD (1996, 1999); Tuinjnman (1995); Preston (1999)**

Educatie recurenta

Concept lansat de Consiliul Europei la începutul anilor '70 si sustinut ulterior de OECD, educatia recurenta propune renuntarea la obligativitatea secventei educatie-viata activa-pensionare, prin desfasurarea treptata a educatiei, de-a lungul întregii vieti. Cu alte cuvinte, indivizii se pot implica în viata activa, apoi pot sa se reintegreze în procesul educational, revenind dupa aceea pe piata muncii, pentru a se implica mai apoi din nou în educatie, sau pot desfasura simultan cele doua activitati. O astfel de desfasurare treptata a procesului educational ar permite ca cei mai putin înstariti sa poata accede mai usor la învatamântul secundar si superior, integrarea pe piata muncii permitându-le

sa aiba câstiguri prin care sa se poata întretine pe perioada studiilor.

Educatia recurenta este similara conceptual si ca obiective cu *educatia permanenta*, cu care adesea se suprapune ca mod de utilizare. Educatia recurenta se concentreaza însa exclusiv pe învatamântul secundar si superior, ca si pe formele de educare a adultilor, în timp ce educatia permanenta vizeaza toate formele de învatare, formale si neformale. În plus, în ce priveste modul de finantare, în cazul educatiei recurente accentul cade în mai mare masura pe sectorul privat. Diferentele sunt însa mai degraba de nuanta, în esenta impactul distributional si de asigurare a egalitatii de acces la învatamânt fiind practic acelasi. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: educatie permanenta; politici educationale

Bibliografie selectiva: **Tight (1996); Tuijnman (1995)**

Educatie speciala

E.s. vizeaza procesul de instruire scolara a copiilor cu deficiente. În mod traditional, pâna spre sfârsitul anilor 1960, educatia speciala era sinonima cu învatamântul special, care se realiza prin intermediul unor institutii scolare speciale, separate de unitatile scolare obisnuite. Argumentele unei astfel de optiuni vizeaza caracterul omogen al formatiunilor de studiu, personalul didactic specializat care poate trata corespunzator cerintele educationale speciale, utilizarea unor metode si mijloace didactice specializate, care permit atingerea obiectivelor ce tin atât de educatie, cât si de reabilitare, evitarea sentimentelor de inferioritate pe care le-ar avea copiii cu deficiente în scolile obisnuite, evitarea riscului ca elevii cu deficiente, prezenti în clasele obisnuite, sa perturbe procesul de instruire. Caracterul segregativ al învatamântului special a fost contestat tot mai mult în ultimele decenii, pe baza urmatoarelor argumente: institutiile speciale nu pot asigura conditii pentru respectarea drepturilor civile (egalitate, participare), copiii cu cerinte educative speciale sunt îndepartati de conditiile normale de instruire si de viata, caracteristice oamenilor obisnuiti, institutiile segregative nu pot satisface anumite nevoi umane de baza (de apartenenta, de structurare a identitatii), lipsa unor dovezi clare privind superioritatea calitativa a instruirii în unitati speciale, comparativ cu cele obisnuite.

Directiile actuale de actiune au fost conturate de Conferinta mondiala asupra educatiei speciale (1994), care a adoptat Declaratia de la Salamanca asupra principiilor, politicii si practicii în acest domeniu. Ideea de baza se refera la necesitatea ca scolile sa includa în procesul de învatamânt toti copiii, indiferent de conditiile lor fizice, intelectuale, sociale, emotionale, lingvistice sau de alta natura. Termenul de educatie speciala se refera la toti acei copii si tineri ale caror cerinte sunt generate de incapacitati sau dificultati la învatatura. Multi copii sufera de pe urma dificultatilor la învatatura si de aici decurg cerinte pentru o educatie speciala într-o perioada a activitatii lor scolare. Scolile trebuie sa gaseasca metode de a educa cu succes toti copiii, inclusiv pe cei care sufera de dificultati si incapacitati grave. Exista un consens tot mai evident ca tinerii si copiii cu cerinte speciale trebuie inclusi

în facilitatile educationale destinate majoritatii, fapt care a condus la conceptul de **scoala integrativa**. Aceasta se bazeaza pe o pedagogie centrata pe copil, apta sa obtina succese în educarea tuturor copiilor, inclusiv a acelora cu grave dificultati si incapacitati. Meritul unor astfel de scoli nu consta doar în capacitatea de a oferi o educatie de calitate pentru toti copiii, ci si în contributia pe care o aduc la schimbarea atitudinilor si mentalitatilor discriminatorii.

Principiul fundamental al scolii integrative se refera la necesitatea ca toti copiii sa învete împreuna. Scoala integrativa trebuie sa recunoasca si sa reactioneze la diversele cerinte ale elevilor sai, armonizând atât diferitele stiluri de a învata, cât si diferitele grade de reusita scolara si având în plus obligatia de a asigura o educatie de calitate pentru toti prin programe de învatamânt adecvate, printr-o buna organizare, prin strategii didactice corecte, prin utilizarea optima a resurselor si prin parteneriatul cu ceilalti membri ai comunitatilor în care functioneaza. În scolile integrative, copiii cu cerinte educative speciale trebuie sa primeasca întregul sprijin suplimentar de care au nevoie pentru o educatie corespunzatoare. Scolile integrative reprezinta cel mai eficient mijloc de creare a solidaritatii între copiii cu cerinte speciale si semenii lor. Repartizarea copiilor în scoli speciale, în clase sau sectii speciale, pe timp nelimitat, trebuie sa constituie o exceptie, o astfel de solutie urmând sa fie recomandata numai în acele rare cazuri în care s-a demonstrat cu claritate ca educarea în clase obisnuite nu ar putea veni în întâmpinarea necesitatilor educationale sau sociale ale copilului sau atunci când aceasta solutie se impune spre binele copilului în cauza sau spre binele celorlalti.

Reglementarile actuale privind organizarea învatamântului special din România stipuleaza ca integrarea copiilor, elevilor sau studentilor în unitati speciale si distincte de învatamânt va trebui sa devina o exceptie. Pentru evitarea segregarii, cu efecte nocive în plan social, afectiv si existential, se încearca mai întâi integrarea copiilor în structurile si formele educationale obisnuite. Doar în eventualitatea aparitiei unor disfunctionalitati în defavoarea copiilor se va recurge la modalitatile speciale de integrare.

Evaluarea, expertizarea, orientarea si reorientarea scolara si profesionala, precum si stabilirea tipului si gradului de handicap se realizeaza de catre comisiile de expertiza complexa, interscolare, judetene sau, dupa caz, interjudetene, subordonate inspectoratelor scolare.

Prin analogie cu învatamântul obisnuit, învatamântul special se desfasoara la urmatoarele niveluri:

- învatamânt prescolar, prin gradinite speciale, prin grupe speciale pe lânga gradinite obisnuite sau prin integrare individuala (cu sau fara forme/structuri si servicii de sprijin);
- învatamânt primar si gimnazial, prin scoli speciale cu clasele I-IV sau scoli speciale si camine-scoala cu clasele I-VIII. De asemenea, tot la acest nivel exista clase speciale pe lânga scoli obisnuite cu clasele I-VIII sau prin integrare individuala (cu sau fara forme/structuri si servicii de sprijin);
- învatamânt profesional prin scoli profesionale speciale, prin clase

speciale pe lânga scoli profesionale (grupuri scolare) obisnuite sau prin integrare individuala. În plus, exista scoli speciale de ucenici, clase speciale de ucenici pe lânga unitati scolare obisnuite de acelasi tip ori posibilitatea integrarii individuale la acest nivel;
- învatamânt liceal, cu licee speciale, clase speciale sau cu posibilitatea integrarii individuale;
- învatamânt postliceal, cu scoli sau clase speciale sau cu posibilitatea integrarii individuale. ◢**Livius Manea**◣

Vezi si: educatie inclusiva

Bibliografie selectiva: **UNESCO (1994); Warnock Report (1978)**

Efect de demotivare/ dependenta

Termenul este folosit în limbajul curent al asistentei sociale, definind starea negativa care se creeaza prin furnizarea nelimitata de servicii în care persoana asistata devine recipientul pasiv al serviciilor oferite. Efectul de dependenta este comparabil cu dependenta creata de unele substante (medicamente, alcool, droguri): folosirea nerationala a serviciilor disociata de crearea sentimentului de responsabilitate personala determina o dependenta psihica de acele servicii. Ex.: centrarea pe sprijin material în mod exclusiv si neconditionat, pentru populatia aflata sub pragul de saracie, determina aparitia efectului de demotivare - motivatia muncii este anulata de continuitatea neconditionata a ajutorului si a efectului de dependenta, persoana asistata pierzându-si statutul de client al serviciilor de asistenta sociala, prin pasivitate si neimplicare.

◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: neajutorare învatata

Eficacitate

În sensul cel mai larg, eficacitatea unui element sau a unui sistem reprezinta gradul în care acesta îndeplineste o functie, satisface o cerinta functionala specificata (Zamfir, 1987). În cazul unei organizatii, e. masoara gradul în care aceasta îsi realizeaza misiunea si obiectivele sau, cu alte cuvinte, adecvarea acesteia la scopul pentru care a fost creata. În programele sociale, e. este un criteriu de performanta care indica în ce masura obiectivele stabilite au fost atinse; ea se exprima prin raportul obiectiv realizat/obiectiv planificat. Peter Drucker considera ca eficacitatea reprezinta "a face ceea *ce* trebuie" (*to do the right things*), în timp ce eficienta înseamna "a face ceva *cum* trebuie" (*to do the things right*). ◢**Gabriel Matauan**◣

Vezi si: evaluarea programelor sociale

Eficienta

În sensul cel mai general, e. presupune producerea unui bun cu resurse cât mai scazute sau cresterea cantitatii de bun produs, presupunând costuri de productie constante.

Conceptul de e., asa cum este el definit în economie, este strâns legat de criteriul *optimalitatii Pareto*. Orice stare care nu reprezinta o stare de Pareto-optimalitate este ineficienta. De exemplu, orice redistribuire a veniturilor este

ineficienta daca exista o alternativa care sa permita cresterea veniturilor a cel putin unui individ, fara ca aceasta crestere sa fie însotita de o scadere a veniturilor altui (altor) individ (indivizi).

E. poate fi definita în raport cu consumul - deci cu distributia bunurilor, respectiv redistributia puterii de cumparare - sau în raport cu productia de bunuri.

În cazul politicilor sociale, o redistributie a bunastarii poate fi considerata eficienta (si implicit justa, în termenii ideologiei liberale), daca nu exista nici o alternativa, i.e. o combinatie de taxare si transferuri, care sa creasca bunastarea unui individ fara ca aceasta sa se asocieze cu diminuarea bunastarii altui individ. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: optimalitate Pareto; eficienta alocativa

Bibliografie selectiva: **Pareto (1913)**

Eficienta administrativa

E.a. se refera la gradul în care resursele alocate pentru realizarea unui obiectiv duc la realizarea acestuia, în conditiile în care cadrul legislativ este considerat a fi o constanta. E.a. este subsumata conceptului mai larg utilizat în economie de eficienta X sau realizarea unui maxim de produs final (indiferent de natura acestuia) în baza unui minim de resurse alocate. Ineficienta de tip X poate fi datorata lipsei de organizare a productiei sau, în termeni generici, unei organizari deficitare.

E.a. se refera deci la costurile administrative presupuse de un anumit program sau o anumita politica sociala, dat fiind contextul institutional si obiectivele specifice ale acestor programe, respectiv politici. Ineficienta administrarii unui program social reprezinta adesea o problema majora în cadrul politicilor sociale.

Ineficienta administrativa trebuie însa delimitata si analizata separat de cost-eficacitatea unui program social sau de eficienta alocativa a resurselor destinate protectiei sociale. Daca alocarea resurselor destinate protectiei sociale este eficienta, i.e. nu exista o realocare care sa maximizeze realizarea setului de obiective adoptate de catre un stat în domeniul protectiei sociale, si daca programele, respectiv politicile sociale alese pentru realizarea acestor obiective sunt cost-eficace, deci rezultatele sunt produse cu costurile cele mai reduse, atunci ineficienta unui program sau a politicilor de protectie sociala poate fi datorata unei ineficiente administrative. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: evaluarea programelor sociale

Bibliografie selectiva: **Black (1997)**

Eficienta alocativa

O situatie/stare este eficienta din punct de vedere al alocarii resurselor, daca nu exista nici o alta realocare care sa permita realizarea în mai mare masura a unui obiectiv, fara a renunta la nici un altul, în termeni calitativi si/sau cantitativi. Acest criteriu se poate aplica indiferent de resurse sau de locul unde sunt localizate acestea.

În cazul politicilor sociale, putem vorbi de un dublu proces alocativ: unul la nivelul alocarii tuturor resurselor de catre stat, care descrie alocarea macroeconomica, altul la nivelul alocarii

resurselor destinate protectiei sociale pe diferite tipuri de politici, respectiv programe sociale. În termenii lui Barr (1993), eficienta acestor doua procese alocative reprezinta doua dintre cele trei obiective de natura economica (pe lânga eludarea efectelor de demotivare a muncii) ale oricarui stat al bunastarii. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: eficienta; optimalitate Pareto

Bibliografie selectiva: **Barr (1993)**

Egalitate

Într-un sens strict neutru, fara încarcatura emotionala, e. înseamna identitate în raport cu o caracteristica, de exemplu, cantitate. În domeniul social însa, e. are o conotatie nu lipsita de încarcatura emotionala. În sens larg, e. se refera la înlaturarea dezavantajelor diferitilor indivizi în societate; doar într-un sens restrâns conceptul de e. este utilizat în termeni de egalitate distributiva (Spiker, 1988). E. nu înseamna neaparat similitudine. În orice societate, indivizii se deosebesc între ei în functie de diferite caracteristici, ceea ce nu îi face însa inegali. Inegalitatea perceputa de indivizi nu este o inegalitate datorata caracteristicilor si capacitatilor personale, ci una datorata mediului social si economic (Tawney, 1931).

Egalitatea se refera la ceva, considera Amartya Sen, la ceva ce este considerat a fi important.

"Nu numai egalitarienii în ceea ce priveste veniturile (daca îi pot numi asa) invoca egalitatea veniturilor, egalitarienii în ceea ce priveste bunastarea, egalitatea nivelului bunastarii indivizilor, dar si utilitaristii clasici insista asupra egalitatii ponderii utilitatii tuturor indivizilor, iar libertarienii cer egalitate în ceea ce priveste o clasa întreaga de drepturi si libertati. Toti sunt «egalitaristi» într-un anumit fel esential - promovând egalitatea a ceva ce fiecare ar trebui sa aiba si ce este considerat a fi esential în cadrul abordarii respective. Sa îti reprezinti batalia ca fiind una între cei care «favorizeaza» si cei care sunt «împotriva» egalitatii (asa cum este adesea pusa problema în literatura) înseamna sa pierzi ceva esential în legatura cu aceasta problema" (Sen, 1992, p. IX).

Cele mai importante principii promovate de catre *politicile egalitare* pot fi sintetizate astfel:

- *egalitatea tratamentului aplicat indivizilor*, i.e. toti indivizii sunt tratati “la fel”, astfel încât sa fie înlaturate dezavantajele de acces la diferitele servicii sociale;
- *egalitatea de sansa* sau oportunitati egale, cu scopul înlaturarii diferitelor dezavantaje în ceea ce priveste pozitia competitiva în raport cu altii;
- *egalitatea distributiva* sau egalitatea rezultatelor, ceea ce, la limita, înseamna reducerea tuturor dezavantajelor.

a. Tratarea egala în mod uzual se refera la tratarea indivizilor, de catre stat, respectiv administratia publica, în asa fel încât sa nu îngradeasca sau sa creeze dezavantaje în ceea ce priveste accesul indivizilor la resursele sau serviciile sociale la care potential sunt îndreptatiti. Ideea în spatele acestui concept este de a elimina favoritismul, respectiv discriminarile bazate pe prejudecati, deci de a creste *echitatea orizontala* prin minimizarea efectelor caracteristice unei alocari a resurselor

de tip discretionar. Tratarea egala este subsumata *justitiei procedurale*.

Dworkin (1977) opereaza o distinctie între tratarea în mod egal a tuturor indivizilor, tradusa prin dreptul indivizilor de a fi tratati în mod identic în circumstante similare, si tratarea indivizilor ca egali, i.e. tratarea tuturor indivizilor cu aceleasi grija si respect. Aceasta distinctie, considera Spicker (1988), se bazeaza pe o confuzie terminologica; ideea tratarii egale nu se refera neaparat la o tratare identica (e.g., tratarea unui individ reumatic la fel ca tratarea unui diabetic, în cadrul serviciilor medicale), ci la tratarea indivizilor fara discriminare.

Tratarea tuturor indivizilor ca egali este un principiu esential în conceptia libertariana (vezi *justitie sociala*). Aceasta sta la baza posibilitatii garantarii libertatii individuale întelese ca o libertate universala: fiecare individ este liber, în masura în care nu încalca libertatile celuilalt. Principiul egalitatii în grija si respect fata de indivizi este deci esential chiar si pentru cei mai radicali aparatori ai economiei de piata si contestatari ai rolului statului. Principiul "egalitatii grijii si respectului" în modul de tratare a indivizilor nu spune nimic despre nivelul implicarii statului în distributia economica si protectia sociala, considera Rothstein (1998); acest principiu poate fi combinat cu orice tip de politica, fie ea una minimalista, fie una înalt comprehensiva, având la baza ideea kantiana a "egalitatii valorice si a autonomiei morale a tuturor fiintelor umane". O astfel de conceptie asupra modului de tratare a individului nu presupune deci o implicare morala sau valorica a statului.

b. Egalitatea de sansa are un caracter dual. Pe de-o parte, se poate referi la *egalitatea pozitiei initiale*, astfel încât indivizii sa nu aiba dezavantaje de pornire atunci când intra în competitie unii cu altii. Astfel competitia poate fi câstigata de oricine, fara ca pozitia initiala sa favorizeze, respectiv defavorizeze pe cineva. Acest mod de definire a egalitatii de sansa vizeaza evitarea perpetuarii inegalitatilor. E. de sansa astfel înteleasa a reprezentat un concept deosebit de important în cadrul politicilor educationale.

Pe de alta parte, *e. de sansa poate viza mijloacele*, *instrumentele* cu ajutorul carora indivizii pot realiza scopul propus. Daca prima pozitie este relativ neambigua, a doua necesita introducerea unor concepte suplimentare, ca de exemplu, "resurse de baza" (vezi Dworkin, 1977).

O astfel de întelegere a egalitatii de sansa se regaseste - într-o forma sau alta - si în conceptia lui *John Rawls (1971)* asupra "autonomiei rationale", definite în termenii "capacitatii individului de a-si forma, revizui si urmari propria conceptie asupra binelui si de a delibera în concordanta cu aceasta" (p. 72). Aceasta definire presupune ca statul sa asigure fiecarui individ posibilitatea de a-si realiza, în mod autonom, propriul proiect de viata. Problemele apar însa în momentul în care se încearca operationalizarea "asigurarii posibilitatii" pentru fiecare individ, deci asigurarea de oportunitati egale în realizarea proiectelor individuale, autonom alese. Ce resurse sociale trebuie distribuite în acest sens reprezinta, în final, o optiune valorica. Solutia lui Rawls vizeaza distributia "bunurilor primare", definite, pe de-o

parte, în termeni de drepturi civice si politice de baza si de garantare a libertatii si, pe de alta parte, în termeni de bunastare si ceea ce el numeste "baza sociala a respectului de sine". Aceasta ultima categorie este mai problematica.

Amartya Sen (1982, 1993) critica solutia lui Rawls, considerata a fi incompleta; pe de-o parte, nonexhaustivitatea listei bunurilor primare duce la aleatorism, pe de alta parte, datorita pozitiei initiale diferite a indivizilor (e.g., persoanele cu handicap), "echiparea" acestora cu aceleasi bunuri primare nu duce la crearea de oportunitati egale. Sen (1982) propune o solutie alternativa: asigurarea capabilitatilor de baza, ceea ce presupune distribuirea diferentiata atât a resurselor, cât si a cantitatii acestora.

Sen defineste doua concepte fundamentale pentru solutia pe care o propune: functionalitati (*functionings*) si capabilitati (*capabilities*). "Functionalitatile reprezinta parte a starii unei persoane - în particular, diferitele lucruri pe care aceasta reuseste sa le faca sau modul în care îsi conduce viata. Capabilitatile unei persoane reflecta combinatiile alternative de functionalitati pe care o persoana le poate realiza si din care aceasta îsi poate alege o colectie. Abordarea se bazeaza pe conceptia vietii ca o combinatie de diferite moduri de "a face si a fi" cu calitatea vietii ce trebuie evaluata în termeni de capabilitati de realizare a functionalitatilor pretuite" (Sen, 1993, p. 31). Unele functionalitati sunt elementare, ca de exemplu, a fi hranit adecvat sau a fi sanatos; altele sunt mult mai complexe si vizeaza respectul de sine, integrarea sociala etc. Delimitarea functionalitatilor relevante ramâne o problema politica, fara însa a întâmpina dificultati deosebite.

c. Astfel ajungem la ultima forma, cea mai comprehensiva, a egalitatii: *egalitatea în termeni de rezultate*. Strategiile de reducere a inegalitatii distributive sunt gândite ca o strategie de reducere, respectiv eliminare, a tuturor dezavantajelor asociate mediului social si economic. Acest mod de întelegere a egalitatii este caracteristic ideologiilor de tip colectivist.

Spicker (1988, p. 130) îl citeaza pe D. Rae (1981) pentru cele patru strategii de reducere a dezavantajelor în societate. O prima strategie este asociata principiului (rawlsian) maximin, deci al maximizarii standardelor minime - de trai, de locuire, de educatie, de îngrijire medicala. Un astfel de obiectiv poate fi realizat atât prin intermediul unor politici selective, cât si prin intermediul unor politici universaliste. O alta strategie se refera la minimizarea diferentelor, în termenii cresterii resurselor celor mai defavorizati în raport cu cei mai favorizati. O a treia strategie se refera la reducerea inegalitatii, deci la minimizarea diferentelor; o reducere a inegalitatii nu se realizeaza cu necesitate prin cresterea nivelului resurselor celor mai defavorizati; ea se poate concretiza si prin scaderea nivelului resurselor celor mai favorizati, ceea ce duce la o a patra strategie explicita, asociata principiului minimax. Aceasta strategie are ca scop reducerea avantajelor celor mai privilegiati.

Cele trei modalitati de întelegere a e. reprezinta, considera Spicker, o extindere progresiva a nevoii de interventie. Primele doua forme se asociaza în special ideologiilor de natura liberala,

în timp ce egalitatea distributiva si în termeni de rezultat se asociaza ideologiilor de tip socialist.

Relatia între e. si discriminare pozitiva. Discriminarea pozitiva, ca strategie de redresare a dezechilibrelor, depaseste granitele egalitatii, prin încercarea sa de a compensa anumite segmente sau grupuri sociale, într-o anumita zona a socialului, pentru dezavantajele asociate acestora în cadrul societatii. Aceasta strategie presupune o tratare favorizanta a grupurilor considerate a fi dezavantajate, ceea ce are drept consecinta majora crearea unor noi forme de inegalitate.

Într-o prima faza, discriminarea pozitiva are scopuri egalitare, în sensul ca fie compenseaza anumite grupuri într-o anumita zona a socialului pentru dezavantajele ce le caracterizeaza în alte zone ale socialului, fie compenseaza pentru dezavantaje suferite în trecut. Ea poate duce la cresterea egalitatii rezultatelor în ansamblu, dar numai pe seama egalitatii oportunitatilor si tratarii egale, considera Spicker (1998, p. 132). În ceea ce priveste aceste ultime doua forme de e., ele sunt grav încalcate prin promovarea unor strategii de discriminare pozitiva. Avantajând un grup, automat dezavantajezi pe restul. Daca, de exemplu, discriminarea pozitiva se aplica unei minoritati etnice, pe baza unei corelatii semnificative între aceasta si un nivel de saracie ridicat, atunci dezavantajati nu vor fi numai cei din afara grupului, dar si cei din interiorul grupului, care sunt saraci, în raport cu cei care sunt înstariti.

O practica de discriminare pozitiva este, de exemplu, actiunea afirmativa întreprinsa în SUA în vederea favorizarii negrilor si femeilor în ceea ce priveste admiterea în programe educationale superioare. ◢**Luana M. Pop**◣

Bibliografie selectiva: **Cowell, Crosland (1956); Dworkin (1977); Sen (1982, 1988); Spicker (1988); Rae (1981); Rothstein (1998); Tawney (1931)**

Egalitate de acces

Vezi egalitate

Egalitate de sansa

Vezi egalitate

Empowerment

Vezi abilitarea actorilor sociali

Esecurile pietei

Esecurile pietei constituie situatii în care piata, ca modalitate naturala de producere si desfacere a unor bunuri, nu functioneaza eficient si trebuie sa intervina statul pentru a regla procesele economice în discutie. “Statul bunastarii, oricare ar fi obiectivele lui, are si un rol de eficientizare foarte important; el face ceea ce piata nu ar putea face deloc sau ar face mai prost decât el” (Barr, 1998, p. VII). Cele mai frecvente situatii de ineficienta a pietei care reclama interventia statului sunt: monopolul, externalitatile (existenta unor costuri sau beneficii externe procesului de productie si desfacere a unor bunuri) si producerea bunurilor publice.

Pentru Hayek, ca si pentru alti adepti ai libertarianismului, piata este fundamentala în economia unei societati, pentru ca "deciziile" ei nu pot fi suspectate ca fiind juste sau injuste (eventual bune sau rele), întrucât ele nu sunt umane, deci nu implica judecati de valoare (Hayek, 1976); ele sunt precum deciziile naturii, apersonale, amorale. De aici periculozitatea interventiei statului în economie (pentru libertatea individuala considerata esentiala de adeptii laissez-faire-ului). Asa cum ideile-"surori" ale darwinismului social promovate de Herbert Spencer îsi trag seva din teoria evolutiei speciilor a lui Charles Darwin, ideile lui Hayek îsi au radacinile în teoria mâinii invizibile reglatoare de preturi pe piata libera a lui Adam Smith. Esenta acesteia - preturile sunt reglate prin întâlnirea cererii si ofertei în spatiul liber al pietei - are drept consecinta fundamentala pentru politicile sociale concluzia ca pentru indivizi interventia statului nu este necesara, iar când se produce, îngradeste libertatea individuala.

Dar teoria lui Adam Smith ar presupune *functionarea perfecta a pietei libere* în anumite circumstante, anume când productia bunurilor, distributia lor (functionarea pietei si distribuirea informatiei despre cerere - preturi si calitatea bunurilor - si oferta) si agentii pietei (firmele producatoare si cumparatorii) sunt "ideali".

Bunurile ar trebui astfel sa fie bunuri private sau "normale" care presupun rivalitate în consum (daca am cumparat eu o carte, este una mai putin pe piata pentru ceilalti), excludere de la consum, (sunt exclus de la a avea cartea pâna când o platesc) si rejectabilitate (pot respinge un bun daca nu vreau sa-l cumpar).

Piata ar trebui sa fie egal accesibila tuturor, sa ofere informatii complete despre preturi si calitate tuturor agentilor si sa fie completa ca oferta, sa ofere toate bunurile pe care cumparatorii sunt dispusi si capabili sa ofere bani.

Agentii (producatorii si cumparatorii) trebuie sa aiba acces egal pe piata si sa fie bine informati (privind pretul si calitatea bunurilor disponibile) pentru a putea face alegeri în cunostinta de cauza.

Aceste conditii au fost grupate în ceea ce Barr (1998) numeste "prezumtii standard": competitia perfecta, piata completa, inexistenta esecurilor pietei si informare perfecta (vezi Barr, 1998, p. 78-83).

Oriunde aceste conditii nu sunt îndeplinite, apare posibilitatea ca piata sa înregistreze un esec si atunci interventia statului este justificata. Ea este justificata de *nevoia de eficientizare a functionarii economiei* si este acceptata (în aceste cazuri) chiar de libertarieni.

Situatii în care piata este ineficienta

În privinta bunurilor, trebuie precizat ca nu toate au caracteristicile bunurilor "normale", ca exista si *bunuri publice*. **Bunurile "normale"** sau private, spre deosebire de bunurile publice, presupun cele trei conditii esentiale: rivalitate în consum (daca am cumparat eu o carte, este una mai putin pe piata pentru ceilalti), excludabilitate (sunt exclus de la a avea cartea pâna când o platesc) si rejectabilitate (pot respinge un bun daca nu vreau sa-l cumpar). **Bunurile publice** sunt complet diferite de cele private: nu presupun rivalitate

(daca armata ma apara pe mine nu înseamna ca nu-i apara în acelasi timp pe ceilalti cetateni), nu presupun excludabilitate (chiar daca nu platesc impozite la buget sunt aparat de armata), nu presupun rejectivitate (nu pot sa elimin/resping faptul ca beneficiez si eu de securitatea oferita de armata tuturor cetatenilor sub forma bunului public).

Bunurile "*normale*" se mai deosebesc si de bunurile "*inferioare*" pentru faptul ca, pentru primele, cresterea veniturilor consumatorilor duce la cresterea cererii pentru ele, în timp ce pentru bunurile "inferioare" cererea creste o data cu scaderea veniturilor consumatorilor (ca în cazul reparatiilor de pantofi, de exemplu, care sunt un bun inferior) (Dolan si Lindsey, 1988).

Caracteristicile bunurilor publice (nonrivalitatea, nonexcludabilitatea si nonrejectabilitatea) fac piata ineficienta în a le produce si distribui. Este simplu de imaginat ca nimeni nu ar plati costurile apararii tarii daca nu este convins ca si toti ceilalti (care oricum beneficiaza de serviciile oferite de armata) platesc.

Alta situatie în care piata esueaza în a produce si/sau distribui eficient anumite bunuri este generata de *ineficienta "mâinii-invizibile" în stabilirea preturilor reale datorita asa-numitelor* ***externalitati***. **Externalitatea** este un efect al producerii sau consumului unui bun al carui impact asupra unei a treia parti (alta decât cumparatorul sau vânzatorul bunului) nu se reflecta în preturi. Pretul de productie al unui bun care polueaza, de exemplu, nu reflecta si costurile (externe productiei) celor din zona fabricii, care sunt afectati implicit de productia acelui bun, prin poluare (vezi C. Zamfir, E. Zamfir, 1994).

Piata libera esueaza si în producerea bunurilor pentru care costul mediu va fi mai mare decât costul marginal si astfel rezulta o suita de pierderi pentru producator, care nu poate vinde în câstig si se ajunge la monopol (un singur producator datorita falimentului celorlalti) sau la inexistenta vreunui producator datorita ineficientei productiei (engl., *increasing return to scale,* cf. Barr, 1998). Este evident ca, daca acel bun este considerat important, statul trebuie sa intervina pentru producerea lui. Este cazul, de exemplu, al multor produse agricole care sunt subventionate de stat. Daca preturile ar fi lasate sa acopere cheltuielile de productie la productia de carne de porc, sa presupunem, micii producatori individuali ar avea preturi de productie prea mari si ar da faliment, lasând pe piata un singur producator puternic care si-ar permite sa vânda la preturi mai mici. Totusi, daca si pentru carnea de porc produsa de acesta pretul ar fi prea mare, cumparatorii ar putea prefera în schimb pestele, de exemplu, care este mai ieftin si s-ar falimenta întreaga productie de carne de porc. Pe lânga importanta prezentei carnii (de porc) în alimentatia cetatenilor, calculele pur economice ale statului de protectie sociala în cazul falimentului celor care produc carne de porc si al celor care o prelucreaza si comercializeaza pot fi mult mai mari decât o subventie care ar reduce pretul suficient pentru a asigura acoperirea costurilor productiei si a face carnea de porc acceptabila ca pret pentru cumparatori.

- Alta categorie de situatii care fac piata ineficienta se refera la *conditiile de competitie incorecte* care

fac ca anumiti agenti sa aiba pozitii privilegiate pe piata (*monopol, oligopol*) care le dau posibilitatea sa stabileasca preturi independent de costurile marginale.

- *Piata nu este "completa", ea nu va produce toate bunurile* pentru care cumparatorii sunt dispusi sa plateasca preturi care sa acopere costurile de productie. Pe lânga bunurile publice amintite anterior, Barr (1998) mai enumera incapacitatea pietei de a acoperi anumite asigurari pentru care riscurile nu sunt asigurabile pe piata privata, incapacitatea pietei de a asigura anumite tipuri de împrumuturi, cum ar fi cele pentru studenti, sau de a contracta în prezent bunuri care sa fie vândute sau cumparate în viitor (astfel, proiecte urbane de viitor, mai ales daca trebuie corelate cu diverse alte proiecte, s-ar putea sa nu fie finantate de piata - Barr, 1998).
- O ultima categorie de *surse de ineficienta a pietei* se refera la *distorsiuni/imperfectiuni aparute în privinta informatiilor privind produsele, calitatea si preturile* lor. Multe distorsiuni apar datorita dificultatilor multor consumatori în a întelege informatiile despre calitatea unor produse, astfel încât sa faca o alegere rationala. Pe de alta parte, pentru bunurile de lunga durata (inclusiv pentru asigurari), informarea consumatorilor ar trebui sa se extinda chiar la perioade de timp foarte extinse în viitor, pentru ca decizia lor de a plati sau nu un produs sa fie una eficienta (Barr, 1998). Desigur ca toate acestea, în multe cazuri, nu se întâmpla, iar *statul trebuie sa intervina*.

Tipuri de interventie a statului pentru a corecta ineficienta pietei

Tipurile de interventie a statului în sistemul economiei de piata în situatiile specifice de mai sus, cu scopul sporirii eficientei, sunt:

1. *reglementari;*
2. *finantare;*
3. *producere publica.*

Pornind de la tipurile de interventie de mai sus, se poate spune ca exista mai multe moduri de furnizare a bunurilor pentru populatie, în functie de modul în care statul se implica în cele doua elemente esentiale pentru furnizarea unui produs: **finantarea** si **producerea propriu-zisa**. Faptul ca acestea sunt de stat sau publice sau ca statul se implica doar prin reglementari privind bunul respectiv este esential pentru fiecare în parte.

Categoria cea mai larga de **bunuri** este a celor **finantate si produse privat**: alimentele, hainele, bunurile de larg consum fac parte din aceasta categorie. Statul se "amesteca" doar prin reglementari privind calitatea acestor bunuri, prin reglementari privind procurarea unor bunuri de baza (prin bonuri de alimente etc.) si prin masuri de corectare a unor externalitati: supraimpozitare (accize) sau subventii.

Urmeaza **bunurile finantate privat si produse de stat**: electricitatea, energia termica, transportul în comun, asigurarile sociale de stat (de pensii, somaj, sanatate) etc. Aici este de discutat în ce masura statul produce toate acestea mai eficient decât sistemul privat. În masura în care ele sunt bunuri publice, lucrurile sunt clare. Daca

nu sunt bunuri publice, este greu de demonstrat ca statul le produce eficient si se poate pune problema privatizarii lor. De mentionat aici ca statul se implica si prin reglementari în procesul de furnizare a acestui tip de bunuri (în sens larg, incluzând serviciile), subventiile fiind doar una dintre masuri.

A treia categorie este cea a **bunurilor finantate de stat (public) si produse privat**: este cazul medicamentelor compensate, al unor produse pentru armata sau rezerva de stat si, în unele tari, al educatiei. În România, de exemplu, statul nu a trecut la finantarea învatamântului privat (de fapt, a scolarizarii celor care opteaza pentru învatamântul privat).

Din ultima categorie fac parte **bunurile finantate si produse de stat**. Acestea sunt asa-numitele bunuri publice, precum apararea, educatia (cel putin cea obligatorie), serviciile de sanatate (în unele state în totalitate, în altele, precum la noi, doar cele pentru copii si cele de urgenta) (pentru o analiza mai complexa a temei, vezi Barr, 1998, p. 95-97).

Daca interventia statului (prin reglementari, subventionari, taxare) în sistemul economic este justificata în cazul tuturor situatiilor de mai sus, "nu exista nici un argument privind eficienta producerii publice [de catre stat] a acestor bunuri (cu exceptia bunurilor publice)" (Barr, 1998, p. 81). De aici rezulta ca interventia excesiva a statului în economie, atunci când sistemul pietei functioneaza fara probleme, este ineficienta în sine, fapt demonstrat de falimentul economic al tarilor foste comuniste, caracterizate de interventia masiva a statului în productia de bunuri. ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Barr (1998); Dolan si Lindsey, (1988); Zamfir si Zamfir (1995)**

Evaluarea programelor sociale

Ca si în cazul altor termeni cu care opereaza stiintele sociale, nu exista o definitie unanim acceptata a evaluarii. Exista, în schimb, o mare varietate de interpretari ale notiunii, în functie de scopul si obiectivele urmarite, de metodologiile aplicate sau chiar de întelegerea unor termeni atasati evaluarii. În literatura de specialitate pot fi întâlnite cel putin urmatoarele *categorii de definitii generale*, ca de exemplu:

- "evaluarea reprezinta examinarea si judecarea valorii, calitatii, cantitatii, semnificatiei, nivelului sau conditiei a ceva" (Soumelis, 1977);
- *centrate pe nivelul de atingere a obiectivelor programului*; cea mai concisa dintre acestea apartine celui care este considerat parintele evaluarii moderne - Tyler (1949): "Evaluarea este procesul de determinare a masurii în care obiectivele unui program au fost atinse";
- *care considera evaluarea un instrument managerial si de decizie*: "Evaluarea programelor sociale este o *tehnica manageriala* care furnizeaza feedback informational administratorilor programului" (Tripodi, Fellin si Epstein, 1986); "Evaluarea este un proces de rezolvare a problemelor" (Gephart, 1981); "Evaluarea este un proces care furnizeaza informatii în vederea luarii deciziilor" (Thompson, 1975);

- *centrate pe utilizare si îmbunatatire*, ca, de exemplu: "Evaluarea trebuie privita ca un proces continuu de cautare a cailor de îmbunatatire a programului" (Rutman si Mowbray, 1983);
- *care accentueaza natura comparativa a evaluarii*: "Evaluarea poate fi definita ca procesul de determinare a valorii sau masurii a ceva relativ la un scop sau standard dat" (Schulberg et al., 1969)
- *focalizate pe judecare si valorizare*: "Evaluarea este procesul de *judecare a valorii* unui program" (Guba si Lincoln, 1981); "A evalua înseamna a atasa lucrurilor anumite valori sau, mai simplu spus, a determina daca sunt bune sau rele" (Barry si Rae, 1975); "Evaluarea reprezinta culegerea sistematica, analiza si interpretarea informatiilor despre activitatile si rezultatele programului, pentru a permite persoanelor interesate sa faca judecati asupra unor aspecte specifice ale programului" (Patton, 1988);
- *care pun accentul pe caracterul stiintific al evaluarii si pe aplicarea metodelor stiintelor sociale*: "Evaluarea programelor este o noua si foarte interesanta stiinta sociala aplicata" (Posavac si Carey, 1992); "Evaluarea implica, în primul rând, aplicarea riguroasa a stiintelor sociale în studiul programelor" (Rossi et al., 1979);
- *descriptiv-comprehensive*, cum sunt urmatoarele: "Evaluarea reprezinta o estimare a rezultatelor unor variate activitati, incluzând politicile, programele, proiectele si actiunile individuale" (Sanderson, 1995); "Evaluarea poate fi definita ca o examinare sistematica si critica a obiectivelor, implementarii si impactului programelor si politicilor sociale" (Hasan, 1991); "Evaluarea este o colectie de metode, abilitati, capacitati si sensibilitati necesare pentru a determina daca un anumit serviciu social este necesar si daca este probabil ca el sa fie utilizat, daca se depun suficiente eforturi pentru a satisface nevoile sociale identificate, dar nesatisfacute înca, si daca serviciile oferite satisfac nevoile la un nivel rezonabil al costurilor în raport cu efectele lor" (Posavac si Carey, 1992).

Complexitatea evaluarii, multiplele sale fatete si interpretari conduc catre ideea ca "practica evaluarii este mai mult o arta decât o stiinta, deoarece gama posibilitatilor si constrângerilor este atât de vasta încât, pentru a face alegerea potrivita, evaluatorul are nevoie nu numai de o judecata foarte clara, ci si de virtuozitate în combinarea alternativelor posibile. Fiecare evaluare se desfasoara în conditii unice si de aceea probabilitatea ca o anumita combinatie sa fie repetabila este foarte redusa. Ca atare, teoriile nu trebuie sa prescrie un set rigid de reguli pentru o buna practica, ci mai degraba sa ofere o sistematizare a optiunilor posibile" (Cronbach, 1982).

Întrucât nu pare a exista nici o definitie suficient de cuprinzatoare pentru a surprinde toate aspectele evaluarii, metoda cea mai eficienta de a clarifica semnificatia termenului consta în a sintetiza caracteristicile acestuia, caz în care va trebui facuta distinctia între *evaluare în sens larg si în sens restrâns*.

Pornind de la *momentul în care are loc evaluarea*, în sens larg, aceasta se

poate face în fiecare etapa a ciclului de viata a programului, fiind asadar un proces cu desfasurare periodica sau continua. În sens restrâns, evaluarea este o faza distincta a vietii programului, care are loc catre sfârsitul acestuia. În ceea ce priveste *relatia evaluatorului cu programul*, în sens larg, evaluarea poate fi facuta atât de evaluatori interni (autoevaluare), cât si de evaluatori externi. În sens restrâns, evaluarea nu poate fi facuta decât de experti care vin din afara programului, conditia minimala fiind neimplicarea directa în program în nici una din etapele sale. Luând în discutie *sfera de cuprindere a evaluarii*, în sens restrâns, evaluarea urmareste elementele interne ale programului: gradul de realizare a obiectivelor, calitatea si adecvarea proceselor etc. În sens larg, ea depaseste cadrul strict al programului, luând în considerare relevanta acestuia în raport cu problema adresata, influentele mediului în care opereaza programul, impactul asupra societatii.

În ceea ce priveste *instrumentele evaluarii*, în sens restrâns, evaluarea are nevoie de instrumente de masurare cât mai precise (în special cele proprii metodelor cantitative), utilizate competent si cu buna credinta. În sens larg însa, o buna evaluare are nevoie de mult mai mult decât atât, si anume de capacitatea evaluatorului de a întelege specificitatea situatiei concrete, de talentul de moderator si negociator al acestuia, de sensibilitatea si rabdarea necesare pentru integrarea diferitelor puncte de vedere ale stakeholderilor într-un demers articulat si, în final, utilizabil. În fine, discutând despre *continutul si natura procesului evaluativ*, în sens restrâns, el se refera la masurare (a nivelului de atingere a obiectivelor, de pilda), comparare (între diferite variante de interventie, de exemplu) si, eventual, identificare (a unor probleme, a punctelor tari si/sau a slabiciunilor programului). În sens larg, evaluarea cuprinde toate cele dinainte, fiind, în acelasi timp, si un proces de descriere (a unor modele, procese, practici), de valorizare (raportarea la valori este inerenta evaluarii, chiar daca uneori valorile sunt implicite), de judecare si, mai ales, de învatare.

Misiunea constituie ratiunea de a exista a evaluarii. Ea ofera raspuns la întrebari de genul: "Care este rostul evaluarii?" sau "De ce exista evaluarea ca demers uman?". Misiunea evaluarii programelor sociale este furnizarea sistematica a feedback-ului în sistemele sociale, pentru sprijinirea îmbunatatirii modului în care societatea abordeaza problemele sociale, în scopul de a face mai buna soarta umanitatii.

Scopul reprezinta obiectivul cel mai general pentru care este initiata *o anumita* evaluare. Scopul raspunde la întrebarea: "De ce a fost ceruta *aceasta* evaluare?" Scopul are un grad de generalitate mai redus decât misiunea, dar mai larg decât obiectivele evaluarii.

Obiectivele evaluarii sunt mai concrete, mai intim legate de modul de utilizare a rezultatelor evaluarii. Obiectivele dau raspuns întrebarii: carei nevoi imediate îi foloseste aceasta evaluare? Scopurile si obiectivele evaluarii se numara printre temele cele mai bine reprezentate în literatura de specialitate (pentru o sinteza a acestui subiect, a se vedea si Matauan, 1999). Fundamental însa, se poate vorbi de patru

scopuri ale evaluarii programelor sociale:

- *strategic* - generarea de informatii pentru luarea de decizii privind politica domeniului;
- *praxiologic-formativ* - rezultatele evaluarii sunt îndreptate spre îmbunatatirea practicilor în interiorul programului;
- *demonstrativ* - constatarile evaluarii nu servesc nemijlocit pentru luarea unor decizii, ci sunt utilizate pentru a demonstra anumite aspecte legate de program si pentru a genera perceptii dezirabile, din punctul de vedere al celor care au initiat evaluarea, asupra programului. Trebuie subliniat ca natura demonstrativa a scopului unei evaluari nu este neaparat un aspect negativ;
- *formal-birocratic* - evaluarea nu serveste decât la consolidarea sau perpetuarea unor structuri birocratice, neavând nici un rol în luarea vreunei decizii legate direct de program sau de politica domeniului.

Din fiecare dintre aceste scopuri pot deriva o serie de *obiective ale evaluarii*. Pentru o evaluare în *scop strategic*, obiectivele pot fi cel putin urmatoarele:

- luarea unor *decizii generale legate de programul evaluat*: continuare, modificare sau oprire, în acest caz programul fiind considerat un instrument de implementare a politicii domeniului (evaluare sumativa);
- *identificarea de noi programe* care sa contribuie la realizarea unei politici deja formulate;
- alegerea celor mai adecvate mijloace de implementare a politicii sau, cu alte cuvinte, *alegerea între mai multe alternative de interventie* (e.g.: servicii permanente sau programe) sau *între mai multe variante de program*.

Legat de *scopul praxiologic-formativ*, obiectivele evaluarii se pot referi la:

- îmbunatatirea managementului programului;
- perfectionarea modului de lucru al echipei programului;
- îmbunatatirea modului de livrare a serviciilor programului catre beneficiarii acestuia.

Scopul demonstrativ al unei evaluari poate subsuma obiective care, de regula, nu sunt explicite, ci sunt mascate de altele, dar la atingerea carora evaluarea este chemata sa contribuie nemijlocit. Iata câteva dintre acestea:

- *generarea unor perceptii si atitudini dezirabile* (din perspectiva initiatorilor evaluarii) fata de program; obiectivul se poate referi la crearea unei imagini pozitive sau negative asupra programului sau a celor care îl conduc si/sau îl implementeaza. Nu întotdeauna un astfel de obiectiv are o conotatie negativa: nu este nimic rau în a promova o imagine pozitiva a unui program eficient, dar mai putin cunoscut, sau a face cunoscute publicului si decidentilor realitatile unui program care nu functioneaza. Este însa în mod evident lipsit de etica a proceda invers, promovând o imagine falsa a programului. Asadar, un astfel de obiectiv nu este negativ în sine, ci poate deveni doar în masura în care nu reflecta realitatea;
- *dovedirea rationalitatii unor decizii deja luate*;
- *confirmarea unor roluri si pozitii de putere* legate de program, obiectiv care are, de asemenea, o natura duala. Atunci când este îndreptat

spre generarea de presiuni doar pentru a reaminti, de exemplu, "cine este seful", nu poate duce la nimic bun. Daca însa prin evaluare se doreste sa se reaminteasca echipei unui program care nu functioneaza asa cum se astepta ca are o responsabilitate fata de propriile actiuni si fata de nivelurile superioare de decizie, atunci un astfel de obiectiv capata legitimitate;

- *demonstrarea responsabilitatilor fata de program* ale anumitor categorii de decidenti este unul din obiectivele cele mai frecvente ale evaluarilor.

În fine, scopul *formal-birocratic* al unei evaluari poate regrupa obiective ca:

- *justificarea existentei unui compartiment de evaluare*; în multe agentii si institutii exista astfel de departamente, carora trebuie sa li se dea de lucru pentru a putea fi mentinute;
- *necesitati de raportare*, atunci când supervizarea sau evaluarea programelor este una dintre sarcinile institutiei si se doreste confirmarea realizarii ei.

Trebuie accentuata ideea ca evaluarile formal-birocratice nu adauga niciodata valoare procesului de luare a deciziilor.

Pe lânga scopuri si obiective explicite sau implicite, orice evaluare poate avea si o serie de obiective secundare, nu neaparat explicit formulate, si care singure nu justifica, de regula, demararea unei evaluari. De asemenea, evaluarea produce si efecte (rezultate neintentionate), mai cu seama prin acumularea de informatii de-a lungul timpului, generând schimbari incrementale în sistemele sociale. Toate acestea se regasesc sub denumirea generica de *impact al evaluarii*. În continuare sunt prezentate câteva dintre posibilele forme de impact pe care evaluarea le poate genera *la nivel societal*:

- *dezvoltarea bazei de cunostinte a disciplinei* este un efect indirect, dar constant, al exercitiilor evaluative, produs în timp, prin adaugarea permanenta de noi informatii, idei, abordari, perspective si tehnici folosite si rezultate din diferite evaluari. Desi foarte important, acest aspect nu a fost introdus între scopuri si obiective, pentru ca este greu de imaginat o evaluare initiata doar pentru a aduce o contributie epistemologica;
- *diseminarea bunelor practici* este diferita de îmbunatatirea practicilor programului, care poate fi unul din obiectivele evaluarii; în cazul din urma, evaluarea este demarata chiar în scopul de a îmbunatati modul de operare în programul evaluat; diseminarea acestor practici este însa un efect mediat al evaluarii, produs prin publicarea si dezbaterea publica a rezultatelor evaluarii;
- *îmbunatatirea procesului de luare a deciziilor de politica a domeniului* nu trebuie nici ea confundata cu scopul strategic al evaluarii, care se refera la adoptarea unor decizii imediate, dependente de contextul politicii momentului; efectul la care ne referim aici este sesizabil pe termen lung si nu priveste luarea unor anumite decizii la un anumit moment, ci perfectionarea în timp a *procesului* de decizie;
- *întarirea raspunderii publice* este, de asemenea, un efect pe termen

lung al evaluarii; nu este vorba aici despre responsabilitatea concreta legata de un anumit program (ca în cazul scopurilor demonstrative), ci despre dezvoltarea în timp, prin mici acumulari, a simtului de raspundere fata de societate al celor chemati sa decida asupra sau sa implementeze programe sociale.

La nivelul programului, evaluarea poate avea impact asupra:

- *îmbunatatirii comunicarii si realizarii întelegerii între stakeholderi*, dat fiind faptul ca evaluarea este prin excelenta un exercitiu de comunicare si de cooperare;
- *îmbunatatirii performantelor personalului programului -* indiferent de scopul sau declarat sau implicit, evaluarea este si un exercitiu de învatare, de care beneficiaza, în primul rând, cei direct implicati în program.

Tipurile de evaluare reprezinta unul dintre subiectele predilecte ale literaturii de specialitate. Sunt mentionate zeci de tipuri de actiuni evaluative, unii autori numindu-le modele, strategii, abordari etc. În cele ce urmeaza sunt prezentate doar tipurile de evaluare cele mai cunoscute.

Fara nici o îndoiala, cele doua tipuri de evaluare cel mai des evocate sunt *formativa/sumativa.* Aceasta clasificare este, de altfel, si cea mai generala, criteriul utilizat fiind scopul evaluarii. Ea apartine lui Scriven (1967) care, foarte concis, scrie: "Evaluarea *sumativa* reprezinta proiectarea si utilizarea evaluarii pentru a judeca performanta programului. Evaluarea *formativa* reprezinta proiectarea si utilizarea evaluarii pentru a îmbunatati programul." În timp, formularile lui Scriven au fost dezvoltate de alti autori, fara însa a li se altera esenta. Astfel, Epstein si Tripodi (1977) privesc cele doua tipuri de evaluare din perspectiva generalizabilitatii rezultatelor. Evaluarea *sumativa* - scriu ei - este aceea care poate furniza informatii cu putere de generalizare, aplicabile si altor programe sau situatii. Evaluarea *formativa* este concentrata, în principal, pe îmbunatatirea programului evaluat, fara a fi preocupata de generalizabilitatea rezultatelor sale.

Evaluarea bazata pe obiective (*goal-based evaluation*) este tipul clasic de evaluare, caracteristic începuturilor evaluarii moderne, dar care nu si-a pierdut, în ciuda numeroaselor critici, actualitatea. Ea îsi propune sa constate în ce masura programul a realizat ceea ce si-a propus. Stake (1975) o numeste *evaluare prestabilita* (*preordinate evaluation*) si o descrie astfel: "evaluarea care considera obiectivele programului drept criterii de evaluare, utilizeaza teste obiective pentru colectarea datelor, foloseste standarde sau personalul programului pentru judecarea performantelor programului si îsi prezinta concluziile în rapoarte asemanatoare cu cele din cercetare. Evaluarea este proiectata de evaluator si realizata dupa un plan stabilit a priori." Browne si Wildavsky (1986) folosesc termenul de *evaluare cu obiective fixate* (*goal-fixed*) si o considera o cvasievaluare care se concentreaza pe rezultatele asteptate, oficial formulate pentru programul respectiv. Restrângerea cercetarii numai asupra obiectivelor formale - scriu ei - îngusteaza mult limitele evaluarii. Acest tip de evaluare descrie "ce" s-a întâmplat, nu si "de ce". Posavac si Carey (1992) preiau definitia clasica: "*Evaluarea ba-*

zata pe obiective consta în definirea clara a obiectivelor programului si masurarea gradului în care acestea sunt îndeplinite", dar îi largesc continutul, extinzând semnificatia obiectivelor si redefinind rolul evaluatorului: "termenul de obiective (*goals*) nu are numai semnificatia de rezultate, ci acopera o gama mai larga de obiective si scopuri legate de satisfacerea nevoilor comunitatii, eficienta sau punerea în functiune la timp a unor sisteme de livrare a serviciilor sociale. Evaluatorii cauta sa ajute stakeholderii sa identifice discrepantele dintre: obiectivele programului si nevoile grupului-tinta; asteptarile grupului-tinta si ceea ce programul ofera în realitate; rezultatele realizate si cele planificate."

În contrast cu aceasta forma, apare *evaluarea fara obiective*[1], al carei parinte este acelasi Scriven (1972a, 1972b). Lincoln si Guba (1986) dau cea mai concisa definitie a evaluarii fara obiective: "compararea efectelor produse cu nevoile demonstrate". Aceasta presupune culegerea de date despre efectele si eficacitatea programului în mod direct, fara constrângerea îngusta a focalizarii pe obiectivele predeterminate. Se porneste de la premisa ca evaluatorii lucreaza mai bine daca nu cunosc obiectivele programului. Evaluatorului i se cere sa-si suspende propriile judecati asupra a ceea ce programul încearca sa faca si sa se concentreze pe aflarea a ceea ce se întâmpla de fapt, în realitate, în program si ca rezultat al programului. Dezavantajele acestui tip de evaluare constau în consumul mare de timp si în faptul ca implica acceptarea perspectivelor si preferintelor evaluatorului, fara a se dispune de un set de criterii clare si prestabilite. Evaluarea fara obiective mai este numita de Scriven si *needs-referenced evaluation* (1980), ceea ce s-ar putea traduce prin "evaluarea prin raportarea la nevoi". Shadish si colegii sai (1996) propun si *needs-based* sau *effect-discovery*, adica evaluare bazata pe nevoi si, respectiv, evaluare centrata pe descoperirea efectelor.

Din aceeasi familie cu evaluarea fara obiective este *evaluarea naturalista*. Lansata de Guba si Lincoln la sfârsitul deceniului al VIII-lea - începutul deceniului al IX (Guba si Lincoln,1981), aceasta forma de evaluare a revolutionat teoria disciplinei si a dat nastere unei aprinse dezbateri, neîncheiata nici în prezent, asupra valorii metodelor (cantitative versus calitative) utilizate în evaluare. Modelul naturalist este acela în care evaluatorul nu doreste sa-si restrânga viziunea concentrându-se pe obiectivele precis statuate ale programului, ci îsi propune sa ramâna sensibil la toate aspectele descoperite. El pleaca la drum fara preconceptii si cauta sa înteleaga atât programul, cât si pe toti cei care au legatura cu el. Kelly (1986) sintetizeaza astfel caracteristicile investigatiei naturaliste:

- derularea cercetarii într-un cadru mai degraba natural decât experimental, pentru a putea întelege realitatea globala;

[1] Goal-free evaluation - *evaluare libera de obiective ar fi o constructie mai degraba stranie pentru limba româna; de aceea optam pentru "evaluarea fara obiective", desi aceasta strategie de evaluare are un obiectiv clar: identificarea masurii în care programele satisfac nevoile reale ale clientilor, fie cei prezenti, fie cei potentiali.*

- utilizarea instrumentului uman, în locul celor clasice, pentru strângerea datelor;
- utilizarea cunostintelor intuitive, simtite, tacite, pentru a reflecta mai corect si mai exact patternurile de valori ale investigatorului;
- utilizarea metodologiei calitative în locul celei cantitative;
- confirmarea reprezentativitatii esantionului în functie de criterii considerate utile pentru cercetare, în locul criteriului aleatoriu;
- analiza inductiva a datelor, în locul celei deductive;
- utilizarea teoriilor bazate pe realitate în locul celor considerate a priori a fi indicate;
- proiectarea emergenta a cercetarii;
- negocierea analizei rezultatelor cu subiectii, astfel încât perceptia lor asupra realitatii sa fie încorporata în evaluare;
- comunicarea rezultatelor sub forma studiului de caz, în locul rapoartelor stiintifice sau tehnice;
- interpretarea datelor fara a încerca sa li se confere putere de generalizare;
- aplicarea constatarilor numai în limitele evaluarii respective;
- utilizarea unor noi criterii pentru judecarea gradului de încredere al datelor (credibilitatea, transferabilitatea, dependenta si confirmabilitatea).

Tot în aceeasi categorie se încadreaza si *evaluarea receptiva* (*responsive evaluation*), consacrata de Robert Stake (1975). Esenta acestui tip consta în aceea ca evaluatorul identifica nevoile de informatie percepute de clienti. Stake (1980) afirma ca evaluarea receptiva este opusul evaluarii prestabilite. Acest tip de evaluare este orientat mai mult spre activitatile programului decât spre obiectivele acestuia, reactioneaza la nevoile de informare ale beneficiarilor mai degraba decât sa se bazeze pe categorii predeterminate de informatii si ia în considerare diferitele valori ale celor interesati în program atunci când judeca adecvarea acestuia. Aspectele care trebuie evaluate si modelele folosite nu sunt impuse/prestabilite, ci se contureaza în timpul evaluarii, pe masura observarii programului. Evaluarea receptiva are urmatoarele caracteristici:

- identificarea problemelor prin contacte directe, fata în fata cu persoanele din program si din jurul sau;
- utilizarea documentelor programului pentru identificarea si a celorlalte aspecte importante;
- observarea directa, personala, a activitatilor programului înainte de proiectarea formala a evaluarii, pentru a întelege mai bine ce este important în program si ce poate/trebuie sa fie evaluat;
- proiectarea evaluarii pornind de la cele identificate în cei trei pasi anteriori, incluzând în aceasta observari calitative directe continue asupra programului si a mediului în care opereaza;
- raportarea informatiilor prin contacte directe, personale, prin alegerea unor teme si a unui stil narativ usor de înteles si bazat pe descrieri;
- adaptarea informatiilor si a formatului rapoartelor la caracteristicile fiecarui public (grup) si sintetizarea diferitelor rapoarte si a reactiilor grupurilor carora le-au fost prezentate aceste rapoarte.

Evaluarea centrata pe utilizare (engl., *utilization-focused evaluation*) este propusa de un alt cunoscut adept al metodelor calitative în evaluare - Michael Quinn Patton. Ea presupune identificarea decidentilor si a celor care vor utiliza informatia. Nevoia de informatie a utilizatorului este considerata cel putin la fel de relevanta ca programul însusi. În cadrul acestui model, evaluatorul este "activ-reactiv-adaptiv" (Patton, 1982). Utilizatorii sunt implicati în proiectarea evaluarii, printr-un dialog continuu, menit sa clarifice problemele si întrebarile la care ei asteptau o solutie sau un raspuns.

Evaluarea diferentiala (engl., *differential evaluation*) este creatia lui Tripodi, Fellin si Epstein (1986). Ea consta în formularea obiectivelor si alegerea tehnicilor de evaluare în functie de stadiul de dezvoltare a programului. Autorii o considera un proces care cauta sa elucideze diferite aspecte privind eforturile, eficacitatea si eficienta programului, pentru a alege apoi acele tehnici de evaluare care sunt cele mai adecvate obiectivelor evaluarii.

Evaluarea adaptata (engl., *taylored evaluation*) a fost propusa de Rossi (Rossi si Freeman, 1979). El considera ca aspectele evaluate si metodele de cercetare depind de tipul programului: interventie inovativa, modificare sau extensie a unui program existent, sau program stabil, matur, în plina desfasurare. Modelele de evaluare posibile sunt bazate pe combinarea stadiilor de dezvoltare a programelor (inovatii, modificari, programe în desfasurare) si a activitatilor evaluative (conceptualizare, implementare, evaluarea utilitatii).

Estimarea evaluabilitatii (engl., *evaluability assesment*) este un alt tip de evaluare foarte frecvent utilizat si citat în literatura domeniului. Unul dintre constantii sai promotori - Joseph Wholey (1979) - o descrie astfel: "estimarea masurii în care programul este pregatit sa realizeze rezultatele stabilite, identificarea schimbarilor necesare pentru a-l aduce în aceasta stare si estimarea masurii în care evaluarea ar contribui la îmbunatatirea performantelor programului." Câtiva ani mai târziu, el îi adauga noi valente, scriind: "Estimarea evaluabilitatii este utilizata pentru a stimula acordul asupra unor obiective realiste si masurabile ale programului, asupra unor indicatori de performanta adecvati si asupra utilizarii informatiilor rezultate din evaluare. Obiectivele programului sunt analizate din punctul de vedere al consistentei lor cu proiectarea programului, al probabilitatii de realizare si al masurabilitatii (Wholey, 1983). Rutman si Mobray (1983) exploreaza aceeasi forma de evaluare, descoperindu-i noi trasaturi si posibile întrebuintari. Adoptând o perspectiva manageriala, ei vad în estimarea evaluabilitatii o analiza prospectiva, care permite managerului sa decida *masura în care este posibila o evaluare corespunzatoare si rezonabila a programului.* "Corespunzatoare" înseamna ca se poate construi o metodologie capabila sa raspunda întrebarilor formulate de manager în legatura cu implementarea si cu impactul programului. "Rezonabila" înseamna ca rezultatele evaluarii vor merita resursele cheltuite pentru realizarea ei. Pentru a putea face acest lucru, ea evalueaza fezabilitatea aplicarii metodologiei de evaluare intentionate si poate propune, legat de aceasta,

schimbari în bugetul evaluarii. Ea trebuie sa determine în ce masura pot fi atinse obiectivele intentionate ale evaluarii, tinând seama de factori cum sunt: caracteristicile programului, costurile, metodologia disponibila si constrângerile legate de utilizare în cazul aplicarii unei anumite metodologii. Pentru a putea evalua programul, este necesara cel putin o descriere corecta a sa, pentru a putea sti în avans care este tipul de interventie care sa fie evaluat. Cei doi autori considera ca evaluabilitatea nu este o problema dihotomica (se poate sau nu se poate face), ci una de nivel (în ce masura se poate face), scopul estimarii evaluabilitatii fiind de a asigura realizarea unei evaluari credibile si utile pentru viitoarele decizii. Browne si Wildavsky (1986) folosesc pentru acelasi tip de evaluare si denumirea de "evaluare exploratorie" (*exploratory evaluation*).

Metaevaluarea reprezinta evaluarea evaluarii. Este tot o creatie a lui Michael Scriven, care o considera o modalitate de control a subiectivismului, prin "evaluarea evaluatorului" (Scriven, 1969).

Cu un sens foarte apropiat, termenul este preluat de Cook si Grunder (1979), care afirma ca scopul sau este sa asigure o rafinare continua a evaluarii. Poate fi facuta fie în timpul, fie dupa evaluarea primara si poate examina proiectarea cercetarii, tehnicile evaluative si concluziile. Metaevaluarea verifica validitatea, credibilitatea si relevanta. De asemenea, ea stimuleaza evaluatorii sa-si aleaga cu grija instrumentele evaluative. Evaluation Research Society (1982) defineste metaevaluarea ca sinteza a evaluarii: "aceasta forma de evaluare utilizeaza evaluarile deja existente pentru a determina ce lectii pot fi învatate despre program. Ea poate adresa unele dintre întrebarile tipice ale evaluarii, inclusiv cele referitoare la masura în care exista cunostinte despre un program anumit sau despre anumite probleme. "Dupa cum se poate observa, semnificatiile termenului metaevaluare pot fi sensibil diferite:

- *evaluare a unei alte evaluari*, pentru a controla subiectivismul (Scriven) sau pentru a rafina evaluarea primara (Cook si Grunder);
- *sinteza a tuturor evaluarilor întreprinse asupra unui program*, pentru a desprinde învataminte pentru viitor (ERS).

În plus, nu poate fi omis nici urmatorul înteles:

- *cercetare a mai multor studii de evaluare*, privitoare la mai multe programe, pentru a desprinde eventuale legitati, în scopul de a dezvolta fondul de cunostinte al disciplinei.

Evaluarea rapida (*rapid feedback evaluation*) este propusa de Wholey (1983) si reprezinta o estimare rapida a performantelor programului prin raportare la obiectivele si indicatorii sai; furnizeaza, de asemenea, informatii pentru o proiectare mai buna calitativ a evaluarii complete.

Evaluarea bazata pe teorie (*theory-driven evaluation*) a fost dezvoltata de Rossi si presupune elaborarea unor modele despre modul de functionare a programului si utilizarea acestora pentru a ghida proiectarea evaluarii si culegerea datelor.

În fine, iata câteva tipuri de evaluare considerate, pentru motive evidente,

indezirabile, regrupate sub denumirea generica de **pseudoevaluare**. Stufflebeam si Webster (1981) descriu doua forme de pseudoevaluare, ambele "orientate politic":

- *evaluari "controlate politic"* - initiate de clienti care vor sa-si apere sau mentina "sfera de influenta";
- *evaluari "inspirate din public relations"*, care sunt bazate pe nevoia de informatie a "propagandistilor", care folosesc datele pentru a construi o imagine pozitiva a programului.

Suchman (1967) identifica sase forme "rituale" de *abuz evaluativ sau pseudoevaluare*:

- "spalarea ochilor" (*eyewash*) - limitarea atentiei la aspectele favorabile ale programului;
- "spalarea totala" (*whitewash*) - evitarea oricarei evaluari obiective;
- "submarina" - evaluarea având ca scop eliminarea unui program
- "poza" (*posture*) - adoptarea unei "poze" obiective si stiintifice, lipsita, în fond de orice substanta;
- "amânarea" - întârzierea oricarei actiuni, asteptând o evaluare de care, de fapt, nu este nevoie;
- "substitutia" - acoperirea esecului unei activitati esentiale a programului, prin focalizarea atentiei asupra unor aspecte mai putin relevante, dar mai usor de justificat.

Evaluarea programelor sociale se poate realiza cu ajutorul a trei categorii de **metode**: cantitative, calitative si economice. (Pentru o tratare in extenso a metodelor de evaluare a se vedea Matauan, 1999.)

Metodele cantitative sunt considerate metodele clasice ale evaluarii programelor sociale. Ele sunt caracterizate prin rigoare, precizie si standardizarea instrumentelor utilizate. Sunt folosite pentru a pune în evidenta relatiile cauza-efect generate de interventiile programelor. De regula, interventia programului este considerata ca variabila independenta/cauzala si se încearca masurarea impactului acesteia asupra unor variabile dependente/efect. Principalele aspecte în proiectarea cercetarii bazate pe metode cantitative sunt: studierea programului, modul de furnizare a serviciilor, numarul de puncte de masurare, crearea unor grupuri de comparare sau control, esantionarea corecta, selectivitatea instrumentelor de masurare. Metodele cantitative se subdivid în trei categorii majore: metode neexperimentale; metode cvasiexperimentale; metode experimentale.

Metodele neexperimentale sunt în principal utilizate în evaluarea rezultatelor programului. Metodele neexperimentale sunt bazate pe investigarea unui singur grup de subiecti, de regula cei care au primit interventia programului. În functie de numarul de observari, se pot distinge doua variante ale acestei metode: un grup-un set de observari si un grup-doua seturi de observari. Utilizarea metodelor neexperimentale este recomandata în urmatoarele cazuri: estimarea nevoii pentru o evaluare mai riguroasa; identificarea unor variabile care au condus la succesul programului, prin corelarea schimbarii cu alte variabile; pregatirea si facilitarea unei evaluari viitoare - încurajarea personalului programului sa accepte în viitor o alta evaluare. Aceste metode pot masura performanta participantilor la încheierea pro-

gramului, daca rezultatele obtinute sunt cel putin la nivelul stabilit initial, si gradul în care participantii s-au schimbat fata de perioada anterioara programului. Principala lor limita consta în faptul ca nu permit sa se concluzioneze ca modificarile observate în rândul participantilor se datoreaza interventiei programului respectiv.

Metodele cvasiexperimentale. Fata de categoria anterioara, aceste metode sporesc validitatea evaluarii prin: (a) observarea participantilor la mai multe momente, înainte si dupa program; (b) observarea, în plus, a unor grupuri care nu au primit interventia programului; (c) utilizarea mai multor variabile, unele presupuse a fi influentate de program, iar altele nu. Cele mai cunoscute metode cvasiexperimentale sunt: seriile de timp întrerupte, grupul de control neechivalent si regresia discontinua. Acestea clarifica toate aspectele amintite în cazul metodelor neexperimentale si, în plus, indica tendintele de maturizare care pot explica schimbarea participantilor, ca si efectele unor evenimente exterioare programului. Limitele acestor metode sunt, în linii mari, urmatoarele: nu controleaza toti factorii care afecteaza validitatea interna; relatia de cauzalitate pe care o indica nu este indiscutabila; nu produc rezultate generalizabile.

Metodele experimentale rezolva problemele de validitate a masurarii prin selectia aleatorie atât a celor din grupul programului, cât si a componentilor grupului de control. Metodele experimentale comparative sunt utilizate pentru a evalua eficacitatea si eficienta comparativa a unor interventii alternative ale programului sau pentru a masura impactul interventiei în comparatie cu noninterventia. Între cele mai cunoscute metode experimentale trebuie amintite: grupul de control cu post-testare, doi ori doi factorial, cele patru grupuri ale lui Solomon si serii de timp cu grupuri selectate aleatoriu. Aceste metode pot masura schimbarea pe care programul a produs-o în rândul participantilor, efectele diferitelor tipuri de interventii, intensitatea schimbarilor si durabilitatea în timp a acestora. Totusi, în legatura cu utilizarea metodelor experimentale, sunt formulate o serie de obiectii: experimentul este privit cu reticenta de cea mai mare parte a oamenilor, mai ales atunci când ei sunt cei care trebuie sa primeasca o anumita interventie; sensibilitatea profesionala a furnizorilor de servicii, care se simt capabili sa aleaga întotdeauna oamenii care au cea mai mare nevoie de asistenta si sa selecteze pentru acestia serviciul cel mai adecvat nevoilor lor - din aceste cauze, ei accepta cu greutate cerintele selectiei aleatorii; timpul si efortul implicat, care sunt considerabil mai mari în cazul acestor metode, în comparatie cu cele mai simple.

Metode calitative. Metodele cantitative nu sunt aplicabile în orice context. Abordarile calitative devin utile mai ales în situatiile în care contextul programului este foarte complex sau atunci când raspunsurile la întrebarile evaluatorului nu pot fi date de metodele cantitative sau de abordarile bazate pe obiective clar definite. Cea mai pregnanta trasatura a metodelor calitative este *implicarea personala a evaluatorului* în procesul de culegere a datelor. Într-un sens foarte real, *evaluatorul devine instrumentul de masurare însusi.* El este intim implicat în

colectarea datelor, fiind astfel capabil de a reactiona la observatiile facute. În acest fel, procesul de evaluare capata o flexibilitate sporita, care îi permite sa surprinda toate aspectele esentiale ale programului. Dar aceasta nu înseamna ca în evaluarea calitativa totul este permis sau acceptat. Recunoasterea de catre adeptii metodelor calitative a dificultatii sau chiar imposibilitatii de a gasi punctul de vedere corect nu implica o legitimare a oricarei interpretari.

În evaluarea calitativa este dificil de precizat unde se opreste culegerea datelor si unde începe analiza si interpretarea acestora. De aceea, este greu de distins între tehnicile de strângere a informatiei si cele de analiza, pentru ca ambele acopera în realitate o buna parte din domeniul celeilalte. Se poate, totusi, afirma ca între *tehnicile de culegere a datelor* utilizate în evaluarile calitative se numara: examinarea "urmelor" programului, observarea directa, interviul în profunzime, focus-grupul si forumul comunitar. Dintre *tehnicile de analiza si interpretare a datelor calitative,* pot fi amintite: descrierea calitativa, analiza de continut, analiza inductiva, analiza logica si studiul de caz.

Utilizarea metodelor calitative este recomandabila într-o varietate larga de situatii: evaluarea procesului, evaluarea rezultatelor individualizate, frecvente cazuri extreme, evaluarea implementarii programului, descrierea diferentelor între diferitele locatii ale programului, evaluarea formativa, evaluarea calitatii, asigurarea si îmbunatatirea calitatii programului, personalizarea evaluarii, evaluarea fara obiective, imposibilitatea folosirii instrumentelor cantitative, evaluarea exploratorie si estimarea evaluabilitatii, adaugarea de informatii la metodele cantitative.

Metodele economice introduc un criteriu de evaluare suplimentar si, cel putin aparent, mai exact: banii. Ele încearca sa cuantifice, în unitati monetare si/sau fizice, eforturile si efectele programului, criteriu ce ofera masuratorilor un grad mai mare de precizie. Dificultatea consta în a traduce anumite inputuri si outputuri ale programului în unitati monetare.

Principalele sarcini ale oricarei evaluari economice constau în aprecierea alternativelor, în specificarea obiectivului, identificarea, masurarea, valorizarea si compararea costurilor si consecintelor alternative luate în considerare. Evaluarea economica reprezinta, de fapt, analiza comparativa a unor variante de actiune alternative, atât în termeni de costuri, cât si de consecinte. Întrebarea la care evaluarea economica trebuie sa dea cel mai adesea un raspuns este: merita cheltuite resursele pentru program comparativ cu alte mijloace de interventie pentru care ar fi putut fi alocate? Astfel, ea furnizeaza informatii importante pentru luarea deciziilor de alocare a resurselor. Rezultatele în sine ale programelor evaluate intereseaza, de regula, doar în masura în care pot fi relevante pentru deciziile viitoare. Metodele economice pot fi totusi utilizate si pentru evaluarea directa a unor programe, masurând în primul rând performanta acestuia. Cele mai utilizate metode economice de evaluare sunt:

- *analiza minimizarii costurilor* - poate fi folosita atunci când rezultatele asteptate ale mai multor variante de program sunt similare, ramânând de vazut care dintre ele implica eforturi mai reduse.

- *analiza cost-eficacitate* - este recomandabila atunci când mai multe variante de program produc rezultate de acelasi tip, dar care difera ca volum. Rezultatele unei astfel de comparatii pot fi exprimate fie drept costuri pe unitate de efect, fie ca efecte pe unitate de cost. În ambele variante, efectele sunt exprimate în unitati naturale (fizice).
- *analiza cost-beneficiu* - se foloseste atunci când consecintele unor interventii diferite nu sunt identice. În practica, adesea nu este posibil sa se reduca rezultatele la un efect comun al alternativelor de program. Atunci când apare nevoia pentru un astfel de numitor comun, acesta este, de regula, o unitate monetara. În analiza cost-beneficiu, atât eforturile, cât si efectele sunt exprimate în bani. Rezultatele unei astfel de analize pot fi formulate fie sub forma unui raport între beneficii si costuri, fie ca simpla suma reprezentând beneficiile (sau pierderile) unui program fata de altul. Trebuie, de asemenea, notat faptul ca analiza cost-beneficiu furnizeaza informatii despre beneficiile absolute ale programului, în plus fata de informatiile referitoare la performanta relativa. Ea estimeaza valoarea resurselor necesare fiecarui program, comparata cu valoarea resurselor pe care programul le poate economisi sau crea. Din aceasta perspectiva, analiza cost-beneficiu presupune o comparatie implicita a fiecarui program cu alternativa de a nu face nimic, care nu necesita nici un cost, dar nici nu produce beneficii.
- *analiza cost-utilitate*. Utilitatea este o alta masura a valorii, mai dificil de cuantificat, dar preferata de multi analisti. Ea se refera la valoarea pe care fie preferintele individuale, fie cele sociale o ataseaza unui anumit rezultat al programului (serviciului). Ea este diferita de rezultatul în sine. Analiza cost-utilitate este o tehnica relativ noua, dar foarte promitatoare, datorita posibilitatii pe care o ofera de a identifica schimbarile în calitatea vietii ca efect al rezultatelor anumitor interventii si, simultan, de a oferi un numitor comun pentru compararea costurilor si rezultatelor diferitelor programe. Numitorul comun, de obicei exprimat prin "zile de sanatate" sau "ani de calitate ajustata a vietii (QALY)", este obtinut în fiecare caz prin ajustarea perioadei de timp afectate de rezultatul programului cu valoarea utilitatii (pe o scala de la 0 la 1) nivelului de sanatate rezultat. Analiza cost-utilitate este folosita cu precadere în evaluarea programelor de servicii de sanatate, dar poate fi adaptata si altor tipuri de programe.

Triangulatia. Nici una dintre metodele prezentate nu este perfect obiectiva, nu are un grad de acuratete aflat deasupra oricarei îndoieli si nu este unanim acceptata de teoreticienii si practicienii evaluarii. Nici una dintre aceste metode nu poate rezolva singura si integral evaluarea unui program. Pentru a depasi astfel de obstacole, *triangulatia* poate fi o solutie. Ea nu este o metoda în sine, ci *consta în combinarea mai multor metode* pentru a spori puterea de patrundere a evaluatorului. Sunt cunoscute patru tipuri de triangulatie:

– *a datelor* - consta în utilizarea, pentru acelasi studiu, a unei va-

rietati de surse de date; are ca scop îmbunatatirea fiabilitatii si validitatii rezultatelor cercetarii;

– *a evaluatorilor* - presupune folosirea mai multor evaluatori în aceeasi evaluare, pentru a aduce împreuna mai multe abordari ale aceleiasi probleme;
– *a teoriilor* - utilizarea mai multor perspective pentru a interpreta un set de date;
– *metodologica* - angajarea unei pluralitati de tehnici de culegere a datelor si a mai multor metode pentru studiul unei singure probleme sau al unui singur program, cu scopul de a contracara efectele metodelor singulare si de a îmbunatati calitatea datelor.

Triangulatia trebuie folosita cu precautie, pentru ca simpla alaturare a unor surse de date, evaluatori, teorii sau metode nu garanteaza prin ea însasi date nici mai fiabile si nici mai valide.

În plus, nu orice evaluare necesita triangulatie. Triangulatia prezinta avantaje certe, dar ramâne o abordare scumpa a evaluarii. ◢**Gabriel Matauan**◣

Vezi si: program social

Bibliografie selectiva: **Cronbach (1982); Guba, Lincoln (1981); Lincoln, Guba (1986); Matauan (1999); Patton (1982, 1988); Posavac, Carey (1992); Rossi et al. (1979); Scriven (1967, 1972); Stake (1975,1980); Tripodi, Fellin, Epstein (1986); Tyler (1949); Wholey (1979, 1983)**

Excludere de la locuire

A avea conditii decente de viata si de locuire reprezinta satisfacerea unor nevoi de baza ale fiecarui individ, însa asigurarea accesului la o locuire adecvata reprezinta adesea o preconditie pentru exercitarea multor altor drepturi fundamentale de care trebuie sa beneficieze orice individ. Asemenea drepturi includ dreptul la protectie sociala, dreptul la educatie, dreptul de a munci, dreptul la îngrijire medicala, dreptul la intimitate si viata de familie, precum si accesul la servicii de baza, cum ar fi asigurarea apei potabile, a electricitatii etc.

A nu avea acces la o locuire adecvata reprezinta probabil cea mai serioasa manifestare a excluziunii sociale. A nu avea o locuinta reprezinta forma/situatia extrema a unui deficit de mijloace si oportunitati. Pentru cei care nu au o locuinta sau conditii de locuire adecvate, este aproape imposibil sa-si valorifice potentialul ca membri activi ai societatii, cum ar fi sa aiba o slujba sau sa-si îngrijeasca copiii. Cu alte cuvinte, asigurarea accesului la o locuire decenta reprezinta fundamentul realizarii unei societati echitabile în care fiecare individ poate sa aiba un rol activ. "În acest sens, cineva poate spune ca accesul la locuire reprezinta elementul principal al incluziunii sociale" (Michel Mercadié, 1998).

Unul din primii pasi în analiza procesului de excluziune de la locuire îl reprezinta identificarea subgrupurilor populationale care nu pot "concura" cu sanse egale pe piata locuintelor, drept urmare a unor variate conditii socio-economice nefavorabile înregistrate la un moment dat, precum si a unor obstacole de natura personala pe care acestia le întâmpina. Aceste grupuri excluse de la o locuire adecvata nu sunt reprezentate doar de cei fara

locuinta (*homeless*) - adica acei oameni care nu au capacitatea de a avea acces si a mentine o locuinta personala prin propriile resurse. Cei care locuiesc în conditii improprii, care nu pot avea acces la o locuire decenta/adecvata datorita veniturilor insuficiente formeaza marea masa a celor exclusi de la locuire. În acest sens, "conceptul de excluziune de la locuire este intrinsec legat de conceptul de locuire adecvata", iar "cei exclusi de la o locuire adecvata sunt toti cei care nu au acces la locuinte legale, accesibile, dotate cu facilitatile sanitare elementare, cei care nu au siguranta neîncalcarii drepturilor de proprietate si cei care nu beneficiaza de un spatiu minim locuibil pentru a veni în întâmpinarea îndeplinirii unor nevoi elementare personale în cadrul gospodariei "(Dragana Avramov, 1995, p. 67-68).

O distinctie necesara trebuie facuta relativ la natura excluziunii de la locuire - daca aceasta este tranzitorie sau permanenta -, precum si relativ la stilul de viata adoptat de fiecare individ (uneori poate fi o alegere independenta, si nu un deficit de resurse si deci excluziune, cum ar fi cazul adolescentilor/tinerilor care parasesc casa parintilor în cautarea "propriei identitati") si la contingentele de viata - deficit de oportunitati datorat individului sau datorat societatii în cea mai mare parte, evenimentelor traumatizante (violenta domestica, îmbolnavire, somaj etc.). Este însa general acceptat ca majoritatea celor exclusi fac parte din categoria celor cu venituri scazute, aflati în general sub pragul de saracie.

Factorii cei mai importanti care au dus în ultimii 20 de ani la cresterea amplorii excluziunii de la locuire sunt:

1. **Factori socio-demografici**. Cresterea sperantei de viata a determinat ca mult mai multi oameni sa traiasca singuri pentru perioade de timp mult mai lungi dupa pensionare. Multi oameni traiesc ca adulti singuri pentru perioade mai lungi ca în deceniile trecute, în timp ce cuplurile sunt mai putin stabile si mult mai predispuse spre separare. În aceasta situatie, rata de aparitie a unor noi gospodarii (de talie mica) este una foarte ridicata, ceea ce determina atât exercitarea de presiuni pe piata locuintelor (cererea de locuinte este mai mare decât oferta), cât si scaderea capacitatii acestor noi gospodarii de a face fata cheltuielilor necesare procurarii/întretinerii unei locuinte adecvate.
2. **Schimbari socio-economice**. Globalizarea economica si liberalizarea, restructurarea industriala si noile tehnologii au adus cu ele mari reduceri ale numarului de slujbe stabile full-time (determinând cresterea amplorii somajului si a dependentei de beneficiile si serviciile sociale) si cresterea numarului de slujbe instabile si cu timp partial de lucru. Marea majoritate a oamenilor care se confrunta cu astfel de situatii nu-si pot permite prin propriile resurse si eforturi sa aiba o locuinta decenta, iar în multe situatii accesul acestora la locuintele sociale este refuzat.
3. **Schimbari în furnizarea si distribuirea bunastarii**. Datorita somajului si veniturilor scazute, multi indivizi ajung dependenti de sistemul de protectie sociala si de alte servicii de asigurare a bunastarii. În

ultimii 20 de ani însa, nivelul asigurarii bunastarii sociale a tins sa scada, beneficiile scazând în raport cu veniturile medii si, de asemenea, au fost impuse unele restrictii relative la facilitatea de a beneficia de aceste sisteme de suport, marea lor majoritate fiind legate de sistemul de testare a mijloacelor financiare.

4. **Schimbari în asigurarea locuirii**. Marea majoritate a statelor dezvoltate (tarile UE, SUA, Canada, Australia etc.) au înregistrat în ultimele doua decade un declin accentuat în furnizarea de locuinte sociale de catre organismele publice si organizatiile non-profit, ca urmare a scaderii nivelului finantarii publice. Complementar acestei masuri, în unele tari, stocul de locuinte sociale s-a diminuat considerabil, ca urmare a vânzarii acestora catre ocupanti, deci transformarea lor în proprietate privata (de exemplu, în Marea Britanie, Italia, România, Polonia etc.). În alte tari s-a produs o dereglementare în sectorul închirierilor private, ceea ce a dus la cresterea nivelului chiriilor. Modificarea trendului de asigurare a locuirii si de furnizare de locuinte dinspre sectorul public catre sectorul pietei private a determinat abandonarea persoanelor cu venituri scazute care au devenit din ce în ce mai dependente de putinele beneficii de locuire, care de altfel sunt subiectul unei mari variatii în termeni de disponibilitate si eligibilitate.
5. **Grupuri vulnerabile speciale**. Anumite grupuri sociale se confrunta cu un risc extrem de ridicat de a fi direct afectate de excluziunea de la locuire: tinerii si toti cei cu nevoi individuale speciale, precum si familiile monoparentale.

Toate aceste subgrupuri excluse din variate motive de la o locuire adecvata experimenteaza în fapt marginalizarea sociala si pot fi expuse spre o progresiva excluziune de la cele mai importante domenii ale activitatii umane si vietii sociale. Atât lipsa locuintei, cât si conditiile inadecvate de locuire reprezinta factori de care depinde viata si sanatatea fiecarui individ, fiind situati sub iminenta asa-numitului "hazard environmental" (sau de mediu) (Satterthwaite, 1995, citat de D. Avramov, 1995). Lipsa locuintei sau supraaglomerarea, lipsa de reparatii si a accesului la facilitati sanitare sunt asociate cu lipsa de sanatate, dizabilitati, stres psihologic, constrângeri de dezvoltare psihosomatica si sociala, speranta de viata scazuta, segregare sociala si rezidentiala si, de asemenea, cu obstacole în calea oportunitatilor de acces la diferite servicii sociale, începând cu educatia si îngrijirea medicala si terminând cu accesul la cultura si la formele de relaxare si petrecere a timpului liber (Avramov, 1995, p. 68). Conditiile decente de locuire pot asigura un mediu favorabil, securizant, deci limiteaza nivelul "stresului de locuire" care poate face imposibila dezvoltarea potentialului uman. Stresul de locuire (Avramov, 1995, p. 101) defineste gradul excluziunii de la locuire si poate opera ca stimul/ factor de marginalizare a indivizilor, care devin mult mai vulnerabili la excluziune sociala extrema si sunt expusi riscului de a nu avea o locuinta.

D. Avramov (1995) distinge trei mari categorii de factori/determinanti ai

excluziunii de la locuire: determinanti-cadru/de baza (sau macrofactori), determinanti intermediari si determinanti proximi/conjuncturali. *Determinantii-cadru* includ structura si trendurile demografice (acestea oferind o imagine clara asupra nevoii de locuinte), volumul si caracteristicile stocului de locuinte (care indica tipul si gradul de (in)congruenta dintre oferta si cererea de locuinte) si indicatori ai starii de saracie (care ilustreaza amploarea saraciei si dimensiunea sectorului de populatie expusa excluziunii de la locuire). *Determinantii intermediari* se refera îndeosebi la structura grupurilor primare si la retelele informale de solidaritate sociala, dar si la (in)capacitatile indivizilor de a face fata riscurilor generate de insuficienta veniturilor (în special prin calificare profesionala). Impactul determinantilor intermediari ai excluziunii sociale pot fi masurati prin abilitatea financiara a diferitelor tipuri de gospodarii de a închiria o locuinta. Determinantii-cadru opereaza prin intermediul *determinantilor conjuncturali* ai excluziunii de la locuire. Nivelul scazut al venitului gospodariei, accesul redus la locuinte în raport cu veniturile, precum si calitatea redusa a locuintelor ieftine pot fi identificati drept determinanti proximi/conjuncturali ai excluziunii de la locuire, alaturi de evenimente traumatice, precum violenta domestica, absenta/ruperea relatiilor sociale, pierderea unei slujbe ocazionale, boala cronica etc. Anumite trasaturi de personalitate pot determina indivizii sa adopte comportamente care îi pot exclude pe acestia de la sprijinul familial si solidaritatea si grija comunitara. Comportamentul violent, dependenta de alcool, abuzul de droguri pot fi asociate în mod direct cu excluziune de la locuire si excluziune sociala extrema (Avramov, 1995, p. 117-140). ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: lipsa de locuinta (homelessness); politici de locuire; excluziune sociala; saracia; bunastare sociala; servicii sociale; problema sociala

Bibliografie selectiva: **Avramov (1995); Priemus (1992); Mercadié (1998)**

Excluziune sociala

Ideea de excluziune a aparut în documentele Consiliului de Ministri al Comunitatii Europene înca din 1975, când saraci erau considerati cei "exclusi" de la conditiile minime acceptabile pentru tara lor. "În 1944, Consiliul Europei definea *exclusii* drept "grupuri întregi de persoane care se gasesc, partial sau total, în afara câmpului efectiv de aplicare a drepturilor omului" (Strobel, 1996, p. 262).

Spre sfârsitul celui de-al doilea Program european antisaracie, în 1988, Comisia Europeana a publicat un document în care se face referire explicita la "excluziunea sociala". În anul urmator, 1989, în *Carta europeana a drepturilor fundamentale ale muncitorilor,* publicata de Comisia Europeana, se spune ca "în spiritul solidaritatii este important sa fie combatuta excluziunea sociala". În acelasi an, Consiliul de Ministri al CE a adoptat o rezolutie privind "combaterea excluziunii sociale", în care se cerea statelor membre sa ia masuri de combatere a excluziunii sociale, iar Comisiei Europene sa urmareasca acest lucru împreuna cu statele membre (cf. Berghman, 1996, p. 11).

Excluziune socialã

Excluziunea sociala a continuat sa apara în documentele Uniunii Europene si putem spune ca s-a consacrat în special prin cel de-al treilea program antisaracie (perioada 1990-1994) lansat de Comisia Europeana. Practic, în Europa, discursul politic comunitar a înlocuit în ultimii ani saracia cu excluziunea sociala ca termen central.

Definitia pe care o consider cea mai clara, mai completa si mai functionala este cea din lucrarea *Excluziunea sociala în Europa: contextul politic si cadrul analitic* (Berghman, 1996). Berghman porneste de la raportul "Poverty 3" al Uniunii Europene si arata ca "excluziunea trebuie definita în termeni de incapacitate/esec (engl., *failure*) al unuia sau mai multor sisteme dintre urmatoarele patru:

- **sistemul democratic si legal,** care presupune *integrare civica*;
- **piata muncii**, care promoveaza *integrarea economica*;
- **sistemul statului bunastarii,** care promoveaza ceea ce poate fi numit *integrare sociala*;
- **sistemul familiei si comunitatii,** care promoveaza *integrarea interpersonala*.

Sentimentul cuiva ca apartine sau nu unei societati depinde de toate cele patru sisteme. **Integrarea civica** presupune a fi un cetatean egal într-un sistem democratic; **integrarea economica** presupune a avea o slujba; **integrarea sociala** înseamna a avea acces la serviciile sociale furnizate de stat; **integrarea interpersonala** presupune apartenenta la o familie, un grup de prieteni, de vecini, la retele interpersonale care sa le asigure companie si suport moral celor ce au nevoie de ele. Toate cele patru sisteme sunt importante si sunt complementare" (Commins, 1993, apud Berghman, 1996, p. 19).

La o analiza mai atenta, se poate de fapt observa ca **între structura conceptului de excluziune,** asa cum a fost definit de Commins, **si a celui de cetatenie,** asa cum l-a descris T.H. Marshall, **exista o echivalenta semnificativa** (o legatura între concepte este sugerata si de autorii lucrarii citate mai sus). Cele patru sisteme din structura conceptului de excluziune corespund de fapt celor trei tipuri de drepturi de care vorbeste Marshall plus sistemul de relatii de suport care determina integrarea interpersonala. În fapt, Marshall însusi foloseste termenul de excluziune atunci când se refera la privilegii ale unor grupuri sociale (precum mestesugarii) si la folosirea uceniciei mai degraba ca un "instrument de excludere (engl., *exclusion*) decât de recrutare" (Marshall, 1950, p. 11).

Excluziunea sociala se poate spune ca **este o situatie de esec a realizarii depline a drepturilor cetatenesti**, simbioza conceptelor fiind astfel clara. Fara a analiza în detaliu semnificatiile conceptului de excluziune sociala, denumit în unele lucrari si "noua saracie", si avantajele pe care le are comparativ cu variante conceptuale anterioare utilizate pentru a caracteriza situatia dificila, dezavantajata, a unor indivizi, familii sau grupuri sociale, precum saracia (absoluta sau relativa) si deprivarea relativa, sunt necesare câteva precizari privind conceptele de excluziune sociala si saracie.

Duffy (1995) considera ca excluziunea sociala este un concept mai cuprinzator decât saracia, ce include nu numai lipsa mijloacelor materiale, ci si im-

posibilitatea de a fi inclus în diferite "retele" sociale, economice, politice si culturale. Pe lânga deficitul de venituri sau consum comparativ cu tendintele generale din societate, care arunca individul în saracie, excluziunea sociala presupune si un deficit de participare la viata si activitatile sociale. Se naste imediat întrebarea: Nu este cumva excluziunea sociala doar o consecinta a saraciei? Desigur, cele doua concepte au multe în comun. Se impun însa câteva distinctii.

În timp ce saracia are în spate dihotomia egalitate-inegalitate (a veniturilor), excluziunea sociala se refera la egalitatea sanselor, la oportunitati. Conceptul absolut de egalitate a adus nenumarate dezavantaje saraciei, care este, dupa cum se stie, afectata de influenta contextului social la care este raportata, pragurile ei fiind diferite în timp si în spatiu. Scapata de "patul lui Procust" pe care-l reprezentau pragurile saraciei, excluziunea sociala este mai putin relativa, ea referindu-se la diverse drepturi (sociale, economice, politice, culturale) si la mecanismele prin care cei exclusi sunt împiedicati sa beneficieze de ele, lucruri mai usor de constatat.

Criticile aduse conceptului de saracie se refera si la **discrepanta dintre definirea si masurarea termenului**; conform lui Ringhen (1988, p. 351-365), saracia poate fi masurata în doua moduri: *direct* (masurarea conditiilor de trai sau/si a consumului) sau *indirect* (prin masurarea veniturilor care nu ne dau o informatie directa despre stadiul satisfacerii nevoilor subiectului). *Definitiile directe ale saraciei însa (este dat exemplul definitiilor saraciei relative date de Townsend si preluate în foarte multe cercetari), considera Ringhen, contrasteaza flagrant cu masurarile indirecte ale saraciei (prin intermediul veniturilor)*. Masurarea saraciei prin intermediul veniturilor devine astfel foarte vulnerabila, venitul fiind de fapt doar unul dintre factorii care determina conditiile de trai ale indivizilor si familiilor.

Ideea de prag al saraciei a fost, de asemenea, criticata din perspectiva conceptului de excluziune sociala, pentru ca, de fapt, *nu o linie a saraciei exclude oamenii, ci o întreaga "banda" de venituri îi exclude* (Wilson, 1994, apud Bergham, 1996).

Saracia este o notiune preponderent statica. Se vorbeste rar despre proces, despre "saracire" si mai tot timpul despre stare, ca prezenta a subiectului sub sau peste o "linie", un prag (de asemenea, static). Chiar daca presupune un proces de saracire anterior ei, saracia masurata este un rezultat nu numai al procesului, ci si al masurarii în sine. Cineva poate sa fie sarac pentru ca s-a nascut asa, fara sa fi saracit de curând.

Excluziunea presupune procesul de excludere, înglobând în acelasi timp rezultatul direct al acestuia, care este deprivarea sociala. **Excluziunea are deci o componenta preponderent dinamica, spre deosebire de saracie, care este preponderent statica**. Bruto da Costa (1994) face astfel legatura dintre conceptele de saracie, deprivare relativa si excluziune sociala, adaugând conceptul de ***saracire*** ca proces care conduce la *rezultatul (static) de* ***saracie***, ca *un caz particular, unidimensional, al procesului complex, multidimensional, dinamic, de* ***excluziune sociala,*** *care are drept rezultat starea de* ***deprivare relativa***.

În plan practic, excluziunea permite modalitati de combatere diferite de cele adresate saraciei. Fie ca se refera la venituri, fie la consum, starea de saracie poate fi combatuta la un moment dat doar prin redistribuire. Ea implica un joc cu suma nula si a le da unora (saracilor) presupune a le lua altora. Reducerea excluziunii nu presupune obligatoriu o redistribuire, un joc cu suma nula. A-i acorda cuiva un drept, a-l atrage sa participe în anumite procese nu presupune eliminarea altuia. Desigur, multe mecanisme de excludere sunt declansate de lipsa unor resurse. Ea nu este însa nici obligatorie si aparitia resurselor nu implica în mod automat disparitia excluziunii. Punerea problemei în termeni de excluziune sociala permite deci interventii mult mai facile, poate chiar cu sanse mai mari de eficienta decât discursul si actiunea centrate pe saracie si combaterea ei.

În plan politic, conceptul de excluziune sociala permite înca o data diferentierea discursului politic între tarile dezvoltate si cele în curs de dezvoltare, primele abordându-si problemele în termeni de egalitate de sansa, justitie sociala, cetatenie si drepturi sociale etc., în timp ce ultimele în termeni de egalitate-inegalitate, saracie, clase sociale, toti acestia din urma mult mai arizi si abstracti.

Ca o concluzie, saracia poate fi considerata doar o parte a excluziunii sociale, o forma specifica de excluziune sociala, "excluziunea financiara". Deprivarea relativa, forma complexa a conceptului de saracie si rezultat static al proceselor complexe de excluziune, denota o disfunctie majora a sistemelor sociale care ar trebui sa asigure realizarea deplina a drepturilor cetatenesti (engl., *full citizenship*) în societate (Bergham, 1996, p. 20).

Alte câteva elemente teoretice mai trebuie sa fie precizate. Whelan (1991) a realizat o cercetare pornind de la un set de 20 de itemi de masurare a deprivarii utilizati de Mack si Lansley (1985), la care au adaugat patru indicatori de presiune (stres) financiara si au ajuns, utilizând analiza factoriala, la trei factori de baza privind deprivarea:

- deprivarea "fundamentala" sau a stilului de viata "primar";
- deprivarea "clasei mijlocii" sau secundara;
- deprivarea privind locuirea (Whelan si Whelan, 1995).

Pornind de la cei trei factori, ei au definit trei tipuri de deprivare corespunzatoare lor:

- *deprivarea primara* - absenta fortata a unor itemi precum: mâncarea, hainele, încalzirea locuintei;
- *deprivarea secundara* - absenta fortata a unor itemi precum: masina, telefon, activitati de timp liber dorite;
- *deprivarea privind casa si bunurile de folosinta îndelungata*: absenta unor itemi precum calitatea locuirii si facilitatile în cadrul locuirii (Whelan si Whelan, 1995).

Deprivarea ne da, în concluzie, o informatie fundamentala despre excluziunea sociala ca dimensiune statica, deprivarea presupunând întotdeauna un proces de excluziune al carui rezultat este. Daca ne aplecam asupra surselor (si cauzelor) excluziunii sociale, vom observa în special trei asemenea surse:

- autoexcluziunea (optiunea este a individului, modelul cultural, dezin-

teresul, diverse alte elemente care tin de decizia personala determinându-l în primul rând sa opteze singur pentru a respinge o anumita forma de participare sociala); faptul ca unele persoane nu îsi fac acte de identitate pentru ca nu doresc este un astfel de exemplu;

– sistemul, care determina o excluziune structurala (nu exista politici sociale adecvate, nu exista un raspuns al sistemului social la o anumita nevoie). De exemplu, în România nu exista nici un ajutor specific pentru familiile monoparentale;
– apartenenta teritoriala/comunitara a individului, care face ca el sa nu-si satisfaca o anumita nevoie pentru ca nu sunt resurse în comunitate, desi exista o solutie formala în sistem si ea functioneaza în alte comunitati. Un bun exemplu este neacordarea ajutorului social în anumite localitati din lipsa de fonduri; legea exista si se aplica însa în multe alte localitati.

Exista o serie de grupuri sociale excluse în România si procese de excluziune evidente. Somerii, parintii singuri, tinerii care la 18 ani parasesc institutiile pentru copii, fara nici o lege sau program care sa-i protejeze, sunt doar câteva exemple de segmente sociale excluse. Daca somajul ca excluziune de pe piata muncii este considerat, prin consecintele sale, ca fiind forma cea mai grava de excluziune sociala în Occident (el fiind considerat factor cauzator sau predispozitional, adica generator si al altor tipuri de excluziune), exista situatii specifice în România, forme specifice de excluziune care presupun chiar extinderea conceptului fata de acceptiunile sale din Europa Occidentala. Lipsa actelor de identitate la un numar însemnat de cetateni (în special de etnie rroma) constituie o forma si mai grava de excluziune sociala, acesti oameni fiind exclusi chiar de la statutul (formal) de cetateni care le-ar fi conferit o multime de drepturi de care nu pot sa beneficieze: alocatia pentru copii, ajutor social, educatie gratuita, servicii de sanatate gratuite pentru copii si alte grupuri defavorizate, drept de vot etc.

Prin multidimensionalitate si caracterul ei dinamic, excluziunea sociala este un concept mult mai relevant decât saracia sau inegalitatea sociala pentru raportarea unui individ la statul bunastarii în care traieste. Oricum, aceasta abordare câstiga teren în Europa Occidentala si preluarea ei în cercetarile si în discursul politic din România ar fi foarte benefica pentru unitatea limbajului si a abordarilor, atunci când analizam sau elaboram politici sociale pe care sa le raportam la cele din alte parti ale Europei. ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: cetatenie; inegalitate; saracia; statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Berghman (1996); Duffy (1995); Room (1996); Strobel (1996); Whelan si Whelan (1996)**

Externalitati

Vezi esecurile pietei

F

Familie adoptiva

Familie cu disponibilitati materiale, morale si afective care îndeplineste conditiile legale pentru a proteja prin adoptie un copil.

În România, familia adoptiva este familia sau persoana, atestata de catre Comisia de Protectie a Copilului, care prezinta conditii materiale si garantii morale necesare asigurarii dezvoltarii armonioase a copilului luat în adoptie. Familia sau persoana care doreste sa adopte un copil solicita aceasta în scris Comisiei pentru Protectia Copilului de la domiciliul acesteia. Comisia urmeaza, prin serviciul public specializat pentru protectia copilului, sa realizeze evaluarea documentelor depuse de familie si a conditiilor existente la domiciliul acesteia. Comisia pentru Protectia Copilului se pronunta în termen de 90 de zile de la data depunerii cererii. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: adoptie

Familie de încredintare/ plasament (familia *foster*)

Familie atestata de autoritatile competente si pregatita sa ofere protectie copilului în dificultate plasat sau încredintat pentru o perioada determinata de timp. În România, Comisia pentru Protectia Copilului hotaraste masura plasamentului/încredintarii copilului la o familie sau o persoana care consimte la aceasta si care prezinta conditiile materiale si garantiile morale necesare dezvoltarii armonioase a copilului.

În România, familia de încredintare sau plasament, spre deosebire de asistentul maternal profesionist, nu realizeaza aceasta activitate ca salariat. Familia de încredintare sau plasament poate face parte din familia extinsa a copilului care are obligatii de întretinere asupra copilului, dar nu este salarizata pentru aceasta activitate. Pentru orice copil plasat sau încredintat, se acorda o alocatie lunara de întretinere. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: asistent maternal profesionist; plasament familial

Feminismul

Feminismul constituie o ideologie care considera diferentele de gen ca fiind determinante pentru pozitia de inferioritate a femeii în societate. Desi exista mari diferente între scolile de gândire feminista, toate cad de acord asupra a doua aspecte: faptul ca femeile au o pozitie inferioara în societate si sunt exploatate de catre barbati si faptul ca societatea face o distinctie clara între sfera publica si cea privata. În general, sfera publica este considerata ca apartinând barbatilor, în timp ce sfera privata este considerata ca fiind a femeilor. Plasarea femeii în spatiul privat, considerat ca fiind un reziduu al celui public (De Beauvoir, 1964), le plaseaza pe femei într-o pozitie de inferioritate în societate.

Analistii gândirii feministe sistematizeaza istoria acesteia identificând doua valuri de feminism (Vincent, 1995;

Woodward, 1998): primul val este localizat în secolul al XIX-lea si începutul secolului XX. Numit feminism de tip liberal, el este caracterizat prin accentul pus pe extinderea drepturilor civile si politice pentru femei. Cel de-al doilea val a aparut în anii '60, în contextul cresterii nivelului de educatie si de implicare în munca salariata a femeilor, si este caracterizat printr-o abordare de tip radical (vezi în continuare) a problematicii feministe. Vincent indica existenta unui al treilea val de feminism, de tip postmodern sau poststructuralist, localizat în contextul societatilor postindustriale emergente în a doua jumatate a secolului XX.

Scolile de gândire feminista difera între ele în doua mari aspecte: cauzele inegalitatii dintre femei si barbati în societate; solutiile propuse pentru reducerea acestei inegalitati (Woodward, 1998; George si Wilding, 1994; George si Page, 1995). Pornind de la aceste diferente considerate drept criterii de tipologizare, autorii citati indica existenta a *trei curente de gândire feminista*: *feminismul liberal, feminismul marxist* si *feminismul radical*. La acestea se adauga si alte miscari feministe care nu pot fi incluse în cele trei categorii mentionate: feminismul negru, feminismul anarhist, ecofeminismul, feminismul poststructuralist.

Feminismul liberal porneste de la premisa ca femeile si barbatii sunt cetateni egali care trebuie sa aiba drepturi egale. Drept sursa a opresiunii este indicata negarea irationala de catre barbati a drepturilor pe care le au femeile, arata Vincent (1995). Astfel, adeptele feminismului liberal îsi fixeaza drept scop dobândirea egalitatii cu barbatii în toate sferele vietii (politice, sociale, economice). Metoda propusa pentru abolirea inegalitatii între sexe o reprezinta lupta pentru drepturi egale civile, sociale, economice, accentul fiind pus pe lupta pentru acces egal la educatie, la piata libera a muncii (Vincent, 1995; George si Wilding, 1994). Pentru dobândirea egalitatii cu barbatii, feministele de tip liberal considera suficienta reformarea practicilor sociale si a institutiilor existente în societate (Woodward, 1998).

Feminismul marxist localizeaza opresiunea fata de femei în contextul societatii capitaliste, aratând ca inegalitatea reprezinta o trasatura fundamentala a capitalismului. Astfel, pozitia femeii în societate este un element al unei forme specifice a capitalismului, si anume *capitalismul patriarhal*. În contextul discursului de tip feminist, *patriarhatul* reprezinta „o structura politica ce îi favorizeaza pe barbati” (Vincent, 1995, p. 197). Adeptele feminismului marxist considera ca exista o simbioza între structura patriarhala a familiei si capitalism, acesta din urma profitând pe seama exploatarii femeilor în cadrul familiei. În societatea capitalista, femeile joaca un rol special în reproducerea sociala si biologica. Prin munca nesalariata pe care o depun, acestea ofera o subventie capitalismului, deoarece reduc costurile de reproducere a noii generatii si îi îngrijesc pe cei care depun o munca salariata (George si Wilding, 1994). Din perspectiva feminismului marxist, rezolvarea consta în schimbarea radicala a societatii prin trecerea la comunism (Vincent, 1995).

Pentru **feminismul radical,** sursa opresiunii asupra femeilor în societate o constituie tot patriarhatul, însa, de aceasta data, opresiunea nu este lega-

ta de factori economici, ci tine de psihologia masculina, de gândirea si limbajul masculin (Vincent, 1995). Din aceasta perspectiva, femeile si barbatii sunt diferiti din punct de vedere biologic, iar femeile ca grup sunt oprimate de barbati ca grup (George, Wilding, 1994). În dezbaterile de acest tip se pune un accent deosebit pe violenta asupra femeilor, în special pe cea domestica, pe viol, pe hartuirea sexuala, pe prostitutie. Strategia de urmat pentru rezolvarea problemelor cu care se confrunta femeile variaza de la o autoare la alta. Asa cum arata Vincent (1995), aceasta strategie variaza „de la progrom împotriva barbatilor pâna la lesbianism sau separatism” (p. 205). Unele autoare sugereaza construirea unei culturi separate a femeilor, care sa dea acestora posibilitatea independentei fata de structura patriarhala a societatii actuale.

La aceste trei tipuri „clasice” de feminism se adauga noi orientari. **Feminismul de tip poststructuralist** pune accentul pe rolul pe care îl are limbajul în transmiterea de simboluri. Conform acestei orientari, limbajul constituie arma prin intermediul careia este impus patriarhatul. Solutia propusa este decodarea limbajului pentru a întelege simbolurile si semnificatiile pe care le vehiculeaza acesta si, apoi, recodarea subtila a simbolurilor culturale. Astfel, transformarea limbajului va duce la transformarea lumii perceptuale si cognitive în care traim.

Într-o analiza aprofundata asupra ideologiei feministe, George si Wilding (1994) identifica o serie de **masuri de politici sociale** propuse de autoare feministe apartinând diferitelor scoli de gândire. În ceea ce priveste *veniturile*, masurile propuse vizeaza asigurarea universala a unui venit minim pentru toate femeile, indiferent de statusul marital sau de munca depusa în afara gospodariei, precum si acordarea individuala de beneficii, nu familiei. În domeniul *accesului la piata muncii*, masurile propuse urmaresc doua scopuri: acceptarea deplina a dreptului la munca al femeilor si expansiunea puternica a serviciilor pentru îngrijirea copiilor, precum si încurajarea implicarii ambilor parinti în cresterea copiilor. Cu privire la *îngrijirea persoanelor dependente* (batrâni, persoane cu dizabilitati), adeptele ideologiei feministe propun trei tipuri de politici: politici care sa minimizeze dependenta celor care au nevoie de îngrijire de familie; politici care sa ofere posibilitatea persoanelor cu dizabilitati sa opteze pentru un anumit tip de servicii de îngrijire, ca acestea sa nu mai fie obligate sa apeleze la rude; politici care sa ofere un suport real femeilor care opteaza pentru îngrijirea celor dependenti. Pentru *asigurarea egalitatii de sanse,* sunt propuse masuri care se încadreaza în sfera discriminarii pozitive, respectiv actiunii afirmative, dublate de sanctiuni aplicate celor care nu respecta aceste masuri. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: ideologie; critici la adresa statului bunastarii; politici sociale adresate femeilor; discriminare; liberalismul; socialismul

Bibliografie selectiva: **George si Wilding (1994); Vicent (1995)**

Finantarea învatamântului superior public

În mod traditional, în Europa, educatia a fost considerata un bun eminamente

public. Înca din secolul al XIX-lea, o data cu formarea statelor nationale si dezvoltarea statului bunastarii, finantarea sistemelor educationale a fost considerata ca responsabilitate a statului. Asadar, în traditia europeana, statul are responsabilitatea finantarii învatamântului superior, nefiind loc pentru universitati particulare. Aceasta traditie a devenit inertiala, greu de schimbat, având efecte negative asupra calitatii învatamântului superior public, în conditiile în care creste numarul studentilor în universitati, dar resursele financiare din fonduri publice se mentin în cel mai bun caz constante. Suportabilitatea bugetara a numarului de studenti este limitata, în conditiile în care cererea sociala si individuala pentru învatamânt superior este în crestere. În acest sens, cazul Angliei este unul relevant pentru aria europeana. În aceasta tara, estimarile din 1991 aratau ca, în preajma anului 2000, 1 din 3 tineri între 18 si 21 de ani vor fi înscrisi în învatamântul superior. În anii care au urmat, expansiunea numarului de studenti a fost cu mult mai mare decât se astepta. În 1993-1994, 30% din totalul tinerilor intrau într-o forma de învatamânt superior. Având în vedere aceasta rapida expansiune, ultimul guvern a introdus mijloacele de a controla cresterea numarului de studenti, cu scopul de a limita cheltuielile publice. Aceasta politica a avut efecte majore asupra modului în care Consiliul de Finantare îsi distribuie fondurile, în sensul ca, pe de o parte, a redus considerabil proportia finantarii aditionale disponibile pentru cresterea numarului de studenti, iar pe de alta parte, a impus limite superioare numarului de studenti ce pot beneficia de finantare. Ca o consecinta, finantarea de baza reprezinta acum un procent foarte înalt din fondurile alocate pentru activitatea didactica (99% în 1997-1998).

Mai târziu, în special din anii '80, perspectiva traditionala asupra finantarii învatamântului superior a început sa sufere în mod progresiv unele modificari. Astfel, a început sa se considere ca doar educatia de baza este un bun eminamente public. Învatamântul superior este considerat în continuare bun public, dar trebuie avute în vedere câteva elemente importante:

1. relatia dintre nivelul de educatie si nivelul veniturilor este o relatie de directa proportionalitate: cu cât nivelul de educatie este mai înalt, cu atât nivelul veniturilor este mai ridicat;
2. studentii provin cu precadere din categoriile sociale mai avantajate (economic, cultural, social).

Având în vedere aceste doua premise, s-a considerat ca finantarea învatamântului superior trebuie sa se faca nu doar din fonduri publice, ci si extrabugetare, inclusiv din taxe platite de studenti. Diversificarea resurselor financiare ale institutiilor de învatamânt superior si excluderea dependentei exclusive a universitatilor de fonduri publice au devenit optiuni fundamentale ale politicilor europene recente de dezvoltare a învatamântului superior.

Dezvoltarea învatamântului superior în tarile europene pe durata ultimelor trei decenii a modificat rolul principal al universitatilor, transformându-le în institutii orientate mai mult spre satisfacerea nevoilor sistemului productiv si ale societatii, în general. Statul nu mai este beneficiarul principal si direct al sistemului de învatamânt superior. O

parte însemnata a beneficiilor externe produse de absolventii învatamântului superior este absorbita nu doar de societate în general (ceea ce justifica finantarea din fonduri publice), ci chiar de întreprinderi.

Beneficiile oferite de piata muncii nu reprezinta decât o parte a beneficiilor obtinute de persoane ce sunt titulare ale unei diplome universitare. Alte beneficii economice si sociale sunt mai dificil de cuantificat, dar toate studiile efectuate converg spre aceleasi concluzii: diplomatii nu doar ca sunt mai usor absorbiti de piata muncii si câstiga mai multi bani, dar obtin si un statut social mai elevat, manifesta o mai mare eficacitate în ceea ce priveste consumul, beneficiaza de o sanatate mai buna, se adapteaza mai usor la schimbari tehnologice si au o serie de avantaje culturale. Întreprinderile, la rândul lor, beneficiaza de pe urma învatamântului superior. Productivitatea superioara a persoanelor educate se transfera asupra celorlalti salariati si are un efect important asupra productivitatii întreprinderilor în ansamblu.

Exista, prin urmare, argumente puternice, de ordin economic, care sustin necesitatea cresterii ponderii finantarii învatamântului superior din resurse extrabugetare, iar multe dintre tarile OECD au adoptat deja masuri în vederea adoptarii acestei solutii (vezi tabelul).

Moduri de finantare a învatamântului superior în tarile OECD, 1993

	Finantare publica (% din total)	Finantare privata (% din total)
Austria	91	9
Danemarca	62	38
Finlanda	78	22
Franta	75	25
Germania	90	10
Irlanda	69	31
Islanda	56	44
Italia	89	11
Marea Britanie	82	18
Olanda	76	24
Portugalia	80	20
Spania	73	27
Suedia	65	35
Turcia	89	11
Ungaria	69	31
Canada	73	27
Statele Unite	50	50

***Sursa**: OCDE,* Regards sur l'éducation - Les indicateurs de l'OCDE*, 1996.*

Nivelul ridicat al cererii de învatamânt superior ce se înregistreaza în prezent în tarile dezvoltate este o consecinta a mai multor factori.

Unul dintre cei mai importanti este valoarea ridicata a diplomei universitare pe piata muncii.

În tarile OECD, rata de participare pe piata muncii a diplomatilor universitari este cu aproximativ 15 procente superioara mediei. În acelasi timp, rata somajului este de 4,7% pentru diplomatii universitari fata de media de 8,5%, iar salariile diplomatilor universitari sunt net superioare fata de cele ale persoanelor cu calificare inferioara.

Din punct de vedere economic, este evident ca beneficiile private sunt foarte ridicate, atât pentru indivizi, cât si pentru întreprinderi. Respectarea principiului "cine beneficiaza trebuie sa plateasca" conduce la un sistem mixt de finantare, publica si privata, a învatamântului superior.

În consecinta, guvernele sunt mai putin dispuse sa suporte singure finantarea învatamântului superior.

Fata de situatia descrisa în tabelul 1, în 1997 se constata unele modificari importante mai ales prin tendintele pe care aceste cifre le exprima. Astfel, daca în SUA finantarea privata ramâne în jurul a 50%, în Canada creste de la 27% în 1993 la 35% în 1997, iar în tari precum Franta, Germania, Irlanda, Spania, Portugalia si Italia, finantarea privata reprezenta în 1997 între 15% si 20% din cuantumul total al finantarii învatamântului superior (Dinca si Miroiu, 2000, p. 20).

Comparatia între fondurile publice si cele private destinate finantarii învatamântului superior arata ca exista un clivaj clar între tarile Europei. La o extrema se afla tari precum Germania, Austria, Italia, Turcia, în care fondurile publice reprezinta 90% din totalul cheltuielilor cu învatamântul superior, iar la cealalta extrema întâlnim Danemarca, Irlanda, Suedia, Ungaria, Islanda, tari în care fondurile publice reprezinta în jur de doua treimi.

În functie de valoarea taxelor, putem delimita, de asemenea, o grupa de tari în care accesul la studii în sectorul public este gratuit (Germania, Austria, Danemarca, Finlanda, Grecia, Norvegia, Suedia); o alta grupa, în care cuantumul taxelor este scazut (e.g., Franta, cca 150 dolari pe an în 1997/98), precum si o grupa de tari în care cuantumul taxelor este ridicat: Belgia (cca 800 dolari/an în 1997/98), Spania (între 450 si 600 dolari/an în 1997/98,), Irlanda (între 1000 si 4000 dolari/an în 1997/98), Italia (între 450 si 600 dolari/an, taxe obligatorii), Portugalia (600 dolari/an în 1997/98), Elvetia (între 400 si 2000 dolari/an în 1997/98).

Cazul Angliei este deosebit de interesant, deoarece, în urma unor dezbateri foarte aprinse, cele doua importante partide politice au convenit asupra participarii studentilor la finantarea învatamântului superior, prin intermediul taxelor. Conform raportului din iulie 1997, taxele au fost stabilite proportional cu nivelul de venituri al familiei din care provine studentul, ajungându-se la situatia în care cei mai saraci sunt scutiti de taxe, iar cei mai bogati platesc pâna la 1.600 dolari anual. Aceste masuri reprezinta o revolutie în modul de finantare a învatamântului englez si, totodata, o premiera pentru Europa.

Finanțarea învățământului superior public

În România, o data cu adoptarea de catre parlament a Legii bugetului de stat pe anul 1999, a intrat în vigoare finantarea globala a institutiilor de învatamânt superior de stat - mecanism consfintit prin Ordonanta Guvernului nr. 66/1998.

Noul mecanism de finantare are câteva elemente de noutate:

1. Repartizarea sumei aprobate pentru învatamântul superior prin Legea anuala a bugetului national se face în functie de numarul de studenti echivalenti, ceea ce asigura o totala transparenta a finantarii învatamântului superior. Formula de repartizare a sumei pe universitati a fost propusa de Consiliul National al Finantarii Învatamântului Superior.

Numarul de studenti echivalenti reprezinta indicatorul de baza, în functie de care poate avea loc fundamentarea proiectului anual de buget atât la nivelul fiecarei universitati, cât si la nivelul Ministerului Educatiei Nationale. El este determinat în functie de nivelul cursurilor (învatamânt universitar "obisnuit", studii aprofundate, postuniversitare, doctorale, de perfectionare etc.) si de tipul de frecventa impusa de forma de învatamânt urmata (de zi, seral sau fara frecventa)

2. Finantarea de baza presupune alocarea resurselor necesare functionarii curente - cheltuieli de personal si cheltuieli materiale si servicii. Gestionarea acestei sume revine echipei manageriale din fiecare universitate: rector si director general administrativ, ambii asistati de prorectorii si expertii responsabili cu problemele economico-financiare ale institutiei.
3. Alaturi de finantarea de baza, realizata sub formula, universitatile obtin prin transfer de la Ministerul Educatiei Nationale sumele pentru fondul de burse si alte forme de ajutor material pentru studenti, subventionarea activitatii din caminele studentesti si cantine, fonduri necesare pentru reparatii capitale si consolidari.

Pentru aplicarea noului mecanism de finantare, Ministerul Educatiei Nationale semneaza cu fiecare universitate un contract institutional pentru finantarea de baza, fondul de burse, alocatia pentru transportul studentilor, finantarea noilor obiective de investitii, precum si contracte aditionale (complementare) pentru dotari, proiecte de cercetare stiintifica, subventii pentru functionarea cantinelor si caminelor, acoperirea cheltuielilor de reparatii capitale si consolidari.

Prin masurile adoptate de-a lungul anului 1998, MEN a încurajat institutiile de învatamânt superior sa desfasoare activitati complementare aducatoare de resurse extrabugetare, în conditiile respectarii legii. Acestea ramân în totalitate la dispozitia si în gestionarea universitatilor.

Diversitatea domneste înca în cadrul modelelor de finantare europene, deci pentru moment nu putem vorbi despre un monolit sau model unic, ci mai degraba de o paleta foarte variata de modele. ◢**Ana-Maria Dima**◣

Vezi si: învatamântul particular

Bibliografie selectiva: **Muresan si Stan (1998), Dinca si Miroiu (2000)**

Finantarea politicilor sociale

Vezi politici sociale

Finantarea serviciilor sanitare

În mod curent, prin finantarea serviciilor sanitare se întelege colectarea fondurilor necesare sistemului sanitar, alocarea acestora catre diferite regiuni sau niveluri ale asistentei sanitare, incluzând aici si remunerarea furnizorilor de servicii medicale, institutionali sau individuali.

Pentru ca toate formele de finantare au atât avantaje, cât si dezavantaje, este important ca o tara sa ajunga la combinatia pe care o considera corecta. În general, aceasta va însemna combinatia care îndeplineste cel mai bine un numar din urmatoarele obiectivele:

- nivel de finantare adecvat si capacitate de sustinere a furnizarii serviciilor medicale;
- niveluri adecvate ale eficientei tehnice si de alocare;
- echitate în distribuirea beneficiilor medicale si a presiunii finantarii;
- acceptabilitatea consumatorului, profesionala si politica;
- impact benefic maxim asupra starii de sanatate a populatiei.

Nu exista combinatii corecte universale, trebuind cântarite argumentele pro si contra variantelor adoptate, adaptate la situatia locala.

Ca principale surse de finantare pentru serviciile de sanatate sunt mentionate:

(i) *impozitare generala* (pe venit personal, profituri comune, TVA etc.);
(ii) *impozite specifice* (ex.: accize pe marfuri);
(iii) *contributii de asigurari sociale*;
(iv) *prime de asigurari private*;
(v) *coplatile si platile directe*;
(vi) *contributii caritabile*.

Cele mai multe tari finanteaza asistenta medicala printr-o combinatie a unora din aceste surse diferite. În continuare, sunt descrise aceste surse financiare:

- **impozitele generale** sunt colectate la bugetul statului si apoi distribuite sectorului sanitar conform bugetului aprobat de organismul abilitat (de obicei, este vorba de parlament, ca în cazul României);
- **prime de asigurare obligatorii** pentru toata populatia, indiferent de starea de sanatate a celor ce platesc; aceste prime reprezinta un procent fix din venitul celor asigurati, nefiind corelate cu riscurile de îmbolnavire a celor ce se asigura. De obicei, primele respective reprezinta un procent fix din venitul salariatilor si din cel al firmelor, fiind denumite asigurari sociale de sanatate;
- **prime de asigurare voluntare** (optionale), care sunt corelate cu starea de sanatate a persoanelor asigurate sau, altfel spus, cu riscul de a se îmbolnavi sau cu riscurile unei anumite comunitati; datorita acestui aspect, primele de asigurare platite variaza, ducând la aparitia fenomenului cunoscut sub numele de "selectie adversa", adica la formarea a doua pool-uri: unul alcatuit din cei cu riscul de boala ridicat, ce ar trebui sa plateasca prime foarte mari, pe care nu si le pot permite, si altul format din cei care au riscul de a se îmbolnavi foarte scazut si care considera primele de asigurare

prea mari pentru starea lor de sanatate si, ca atare, nu subscriu la acest sistem de asigurari, ambele grupe ramânând neasigurate;

- **plata directa** a serviciilor medicale, "din buzunar", în momentul utilizarii lor, acest tip fiind în prezent rar întâlnit în tarile vestice, de obicei fiind vorba de coplati (adica de acoperirea unui procent limitat din costul serviciilor medicale care nu este acoperit de asigurarea de baza, vezi *coplati în sanatate)***.**

În ceea ce priveste **modul de plata al furnizorilor de asistenta sanitara,** exista numeroase mecanisme (per capita, bugete globale, per act, salarii etc.), însa nu exista o legatura directa între modul de strângere a fondurilor si felul în care banii sunt redistribuiti; în esenta, principalele mecanisme de redistribuire a banilor catre furnizorii de servicii sanitare sunt urmatoarele:

- **plata prin salariu**, în care personalul este platit în functie de numarul de ore lucrate si al carei dezavantaj major consta în lipsa de corelare dintre volumul si calitatea muncii depuse si venitul realizat, în plus neexistând o cointeresare a medicului fata de procedurile medicale mai eficiente din punct de vedere economic; avantajul principal consta în relativa simplitate a administrarii unui astfel de sistem;
- **plata per capita**, prin care fiecare medic primeste o suma fixa pentru fiecare cetatean ce se înscrie pe lista sa, indiferent daca acesta se va îmbolnavi sau nu, sumele variind în functie de diferiti parametri (vârsta celor înscrisi, zona geografica în care este situat respectivul cabinet medical etc.); ca avantaj al acestei metode este considerat faptul ca medicii platiti prin capitatie vor intra în competitie pentru a atrage cât mai multi clienti pe listele lor, ceea ce va duce la cresterea calitatii actului medical; ca dezavantaj, se citeaza cresterea numarului de trimiteri catre asistenta medicala secundara, medicii încercând astfel sa reduca volumul de munca propriu;
- **plata per act**, în care medicii sunt platiti pentru fiecare activitate medicala prestata cu o suma de bani prestabilita; principalul avantaj al acestei metode este ca asigura o remuneratie în concordanta cu volumul de munca depus, dezavantajul constând în inflationarea actelor medicale si în costurile ridicate necesare administrarii unui asemenea sistem.

Mecanismele mentionate anterior se refera la modalitatea de plata a **furnizorilor individuali** de servicii medicale (medicii), plata **institutiilor medicale** (spitale) facând apel si la alte mecanisme mai complicate, precum plata pentru ziua de spitalizare, în functie de sectie, plata pentru anumite grupe de boli (mecanism cunoscut sub abrevierea de DRGs, de la *diagnosis-related-groups*), acordarea de bugete globale anuale spitalelor etc.

Desi nu exista o interconditionare directa, se constata ca sistemele bazate pe impozitele generale ca sursa de finantare folosesc mai ales salarizarea si plata per capita pentru plata medicilor, în timp ce sistemele bazate pe asigurari (obligatorii sau nu) utilizeaza preponderent plata per act; o explicatie pentru acest aspect este faptul ca în sistemele nationale de sanatate este

(mai) dificil de introdus prestatia pe baza contractuala, care este regula în sistemele bazate pe asigurari. La fel ca si în cazul finantarii, trebuie însa mentionat ca nu exista sisteme care sa utilizeze doar unul din aceste mecanisme. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: caracteristici ale sistemelor de sanatate

Bibliografie selectiva: **Ellencweig (1992); Janovsky (1996); WHO (1978)**

Focalizarea beneficiilor sociale

F. se refera la directionarea beneficiilor sociale catre segmentul cel mai defavorizat, deci catre cei aflati în reala nevoie. În general, beneficiile sociale selective sunt considerate a reprezenta instrumentul cel mai adecvat pentru cresterea f. F. presupune o discriminare a beneficiilor în functie de nivelul bunastarii indivizilor, prin intermediul unui proces de alocare discretionar, caracteristic b.s. Adesea, focalizarea b.s. este legata de obiectivul specific al reducerii saraciei (vezi si *politici antisaracie* - *Dictionarul de saracie*).

Cum se masoara gradul de f. a beneficiilor sociale?

B.A. Weisbrod (1970) opereaza o distinctie între eficienta verticala si eficienta orizontala a beneficiilor sociale. “Avem de-a face cu doua probleme, una fiind legata de acuratetea programelor în a asista *numai* "grupul-tinta" si cea de-a doua referindu-se la comprehensivitatea programului în a-i asista pe *toti* cei din acest grup” (Weisbrod, apud Atkinson, 1995a, p. 30). Prima dimensiune se refera la efcienta verticala, iar cea de-a doua la eficienta orizontala.

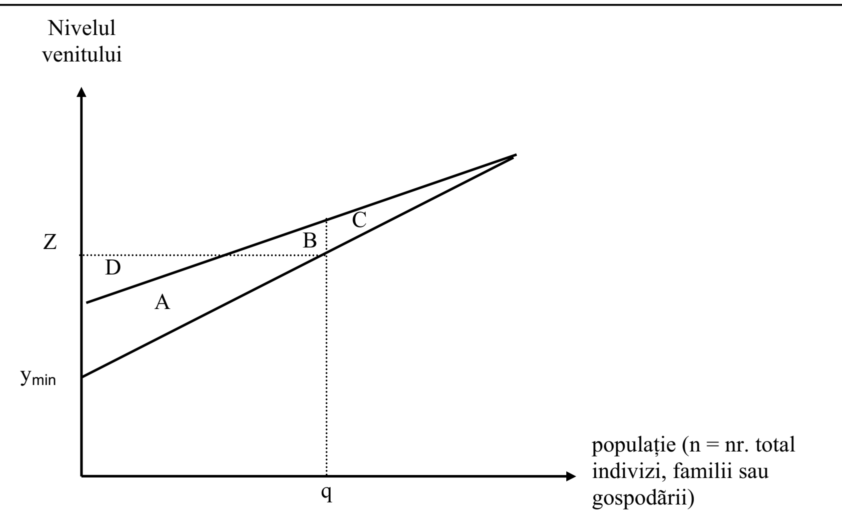
Eficienta verticala se refera deci la gradul în care beneficiile sociale sunt directionate numai catre cei apartinând grupului-tinta definit. Eficienta verticala este cunoscuta în literatura de specialitate si ca masura Beckerman sau eficienta reducerii saraciei (Wilfred Beckerman, 1979a, 1979b). Eficienta verticala vizeaza deci gradul în care respectivele beneficii reduc amploarea saraciei, deci deficitul monetar agregat al celor aflati sub pragul de saracie. Comparatia nu se face însa în raport cu amploarea initiala a saraciei, ci în raport cu suma destinata reducerii acesteia. Un exemplu citat de Atkinson (1979a) este eficienta verticala a beneficiilor sociale în SUA, în 1983. Din totalul de 31 de miliarde de dolari destinati beneficiilor sociale selective, numai 16 miliarde au contribuit la reducerea amplorii saraciei, eficienta verticala fiind deci de 52%. Aceasta componenta de eficienta a focalizarii ia în calcul ceea ce Cornia si Steward (1995) numesc erorile de tip E (sau de tip II), i.e. acoperirea excesiva. Aceste "scurgeri" *(leakages*) ale sistemului se refera, pe de-o parte, la platile facute în exces catre cei saraci (i.e. beneficii mai mari decât ar fi necesare pentru a-i aduce pe acestia la linia de saracie luata în analiza - cunoscute în literatura de specialitate ca efectul de *spillover*) si, pe de alta parte, la platile efectuate celor nonsaraci (i.e. celor care se afla peste linia de saracie).

Beckerman (1979b, p. 54) opereaza o distinctie între aceasta masura, pe care o numeste eficienta a reducerii

saraciei, eficienta verticala a cheltuielilor, ca raport între suma transferata catre cei care, în lipsa acestora, s-ar plasa sub pragul de saracie (incluzând aici si platile în exces catre cei saraci) si totalul cheltuielilor destinate beneficiilor.

Eficienta orizontala se refera la gradul în care cei aflati sub pragul de saracie, deci în grupul-tinta, sunt acoperiti de catre beneficiile sociale respective. Ea poate fi tradusa ca procent al sumei beneficiilor acordate celor din grupul-tinta din totalul sumei necesare pentru a-i aduce pe toti cei aflati sub prag la nivelul pragului. Aceasta componenta ia în calcul ceea ce Cornia si Steward (1995) numesc eroare de tip F (sau eroare de tip I), care vizeaza neacoperirea de catre respectivele beneficii sociale a celor eligibili, aflati deci sub pragul de saracie.

Aceasta eroare poate avea cauze multiple: lipsa de informare a celor eligibili asupra respectivului program, având ca urmare nerevendicarea beneficiului de catre acestia, stigma asociata procedurii de solicitare a beneficiului si, respectiv, de testare a mijloacelor, ceea ce duce, din nou, la nerevendicarea beneficiului sau erorile administrative de evaluare a solicitarilor.



***Sursa**: Atkinson, 1995b, p. 227.*

Atkinson (1995a, 1995b) ofera o ilustrare sugestiva a celor doua tipuri de eficienta a focalizarii.

Daca z este pragul de saracie luat în considerare pentru calculul eficientei focalizarii, atunci eficienta verticala se calculeaza ca raportul între aria A si (A+B+C), deci ca A/(A+B+C); eficienta orizontala este egala cu A/(A+D), adica procentul reprezentat de catre suma beneficiilor directionate catre cei saraci (A) din totalul sumei necesare pentru a-i aduce pe toti cei aflati sub prag la nivelul pragului. În termenii lui Becker-

man, eficienta verticala a cheltuielilor se calculeaza ca raport între A+B si A+B+C.

Analiza eficientei focalizarii beneficiilor sociale trebuie sa ia în calcul ambele dimensiuni, pentru a oferi o imagine cât mai fidela atât a impactului acestora, dar si a costurilor asociate. Beckerman (1979b) ofera o serie de date ilustrative în acest sens.

Tabelul 1 - **Eficienta verticala si orizontala a cheltuielilor de protectie sociala la începutul anilor '70 - % -**

Tara	Eficienta verticala	Eficienta orizontala
Australia	56,0	73,7
Norvegia	48,6	91,6
Marea Britanie	44,4	95,7
Belgia	7,9	99,1

***Sursa**: W. Beckerman, 1979b, tabelul 19, p. 58.*

Datele arata ca sistemele de beneficii de protectie sociala ce prezinta cele mai puternice "scurgeri" (e.g., Belgia, urmata de Marea Britanie), în sensul acordarii lor nu exclusiv celor aflati în saracie, duc la o protectie comprehensiva a celor aflati în saracie. Aceste rezultate reprezinta un argument în favoarea afirmatiei lui Sen (1995), conform careia "beneficiile gândite exclusiv pentru saraci ajung sa devina, adesea, beneficii sarace" (Sen, 1995, p. 14), datorita puterii politice scazute a acestui segment în a controla calitatea serviciilor oferite.

În selectarea anumitor tipuri de beneficii cu scopul cresterii gradului de f. trebuie luate în calcul mai multe variabile relevante, ca de exemplu, modul de masurare a saraciei, respectiv a reducerii saraciei, modul de definire a saraciei, respectiv a obiectivului propus, cât si modul de masurare a bunastarii. În functie de aceste trei variabile, adecvarea sau optimalitatea unei alegeri poate diferi în mod substantial (Atkinson, 1995a, 1995b).

a. Saracia, respectiv reducerea saraciei, poate fi masurata în functie de rata saraciei (numarul saracilor raportat la întreaga populatie), de amploarea saraciei sau de severitatea acesteia. Formula generala pentru toate aceste trei masuri este data de clasa de indici Foster-Greer-Thorbecke:

$$FGT_{\alpha} = \sum^{1,q} (1 - y_i/z)^{\alpha} /n, \text{ unde } \alpha \geq 0;$$

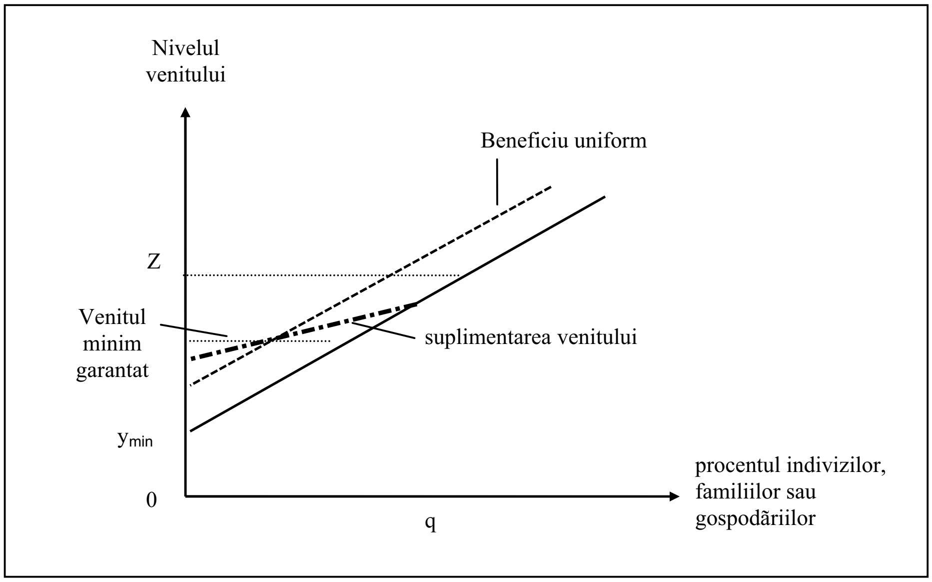
FTG_{α} este indicele Foster-Greer-Thorbecke de grad α.

Rata saraciei este data de $\alpha = 0$, deci de FTG_0, amploarea saraciei reprezinta FTG_1, cu $\alpha = 1$, iar severitatea saraciei se obtine pentru $\alpha = 3$. Cu cât α creste, cu atât ponderea pe care o dobândesc persoanele cele mai sarace în calcularea saraciei creste.

Atkinson (1995a, 1995b) ia ca exemplu trei tipuri de beneficii: un beneficiu universalist, de nivel egal, acordat tuturor indivizilor sau familiilor dintr-o populatie, si doua tipuri de beneficii selective, acordate celor aflati sub prag: unul sub forma unei suplimentari a veniturilor, invers proportional cu venitul individului sau familiei (cu cât veniturile acestuia sunt mai mici cu atât

beneficiul este mai mare), iar cel de-al doilea sub forma unui venit minim garantat pentru toti cei cu venituri mai mici. Cazul ideal, când discutia asupra eficientei îsi pierde sensul, este acela în care statul dispune de bugetul necesar pentru a garanta un venit minim egal cu pragul de saracie.

Atkinson (1995ab, 1995b) utilizeaza urmatorul grafic pentru a ilustra impactul celor trei tipuri de transferuri asupra saraciei:



***Sursa**: Atkinson, 1995b, p. 230.*

Alegerea unui beneficiu sau a altuia, în conditiile unui buget limitat, depinde de modul de masurare a saraciei. Daca utilizam ca masura a reducerii saraciei amploarea saraciei (deci FTG_1), aceasta fiind masura cel mai des utilizata în adoptarea unor decizii privitoare la tipul de beneficii, atunci cele mai eficiente tipuri de beneficii vor fi cele selective, indiferent de tipul lor, în comparatie cu cele universaliste. Eficienta în acest caz este calculata strict în termenii reducerii amplorii saraciei, fara a tine cont de efectele diferitelor tipuri de beneficii în termeni de schimbari comportamentale, cu consecinte economice. Daca utilizam o masura pentru care α este mai mare decât 2, acordând deci o pondere mai mare saracilor cu veniturile cele mai scazute, atunci putem remarca, pe de-o parte, scaderea eficientei beneficiilor universaliste si, pe de alta parte, cresterea eficientei venitului minim garantat în comparatie cu cea a beneficiilor de tipul suplimentarii veniturilor. Desi ultimele doua sunt beneficii selective, dupa cum reiese din graficul de mai sus, garantarea unui venit minim este

strategia cea mai înalt focalizata asupra celor mai saraci dintre saraci.

b. În functie de modul de definire a obiectivului, optiunea pentru un anumit tip de beneficiu capata o valoare diferita în termenii eficientei focalizarii. Daca saracia este definita în termeni foarte stricti, sub forma unui prag minim de subzistenta, atunci programele selective si, dintre acestea, garantarea unui venit minim cu precadere sunt mai eficiente în ceea ce priveste focalizarea lor. Daca însa saracia este definita în termeni mai comprehensivi, utilizând un prag de saracie mai generos sau conferind o valoare pozitiva si transferurilor catre cei aflati peste pragul de saracie, dar în apropierea acestuia, atunci eficienta relativa a beneficiilor selective în general începe sa scada, o data cu cresterea eficientei relative a beneficiilor universaliste. În cadrul beneficiilor selective, garantarea venitului minim tinde sa devina în termeni relativi mai putin eficient, în timp ce eficienta altor tipuri de beneficii, ca de exemplu, suplimentarea veniturilor, începe sa creasca. Aceasta se datoreaza în fapt ponderii mai scazute acordate celor foarte saraci sau saraciei absolute în raport cu alti indivizi sau familii cu venituri relativ mici. Aceasta pondere nu este însa, de data aceasta, data de tipul de masura a saraciei utilizata, ci de modul de definire a obiectivului (sau saraciei), i.e. este mai comprehensiva (versus o definire stricta).

c. O a treia variabila relevanta este *modul de evaluare a bunastarii*. În cadrul acestei variabile, putem distinge trei mecanisme ce induc variatia: scala de echivalenta aleasa pentru evaluarea eficientei, modul de definire efectiva a bunastarii si luarea sau nu în calcul a costurilor de aplicare (de solicitare a beneficiului) asociate individului, în termeni de timp sau monetari.

Utilizarea unei anumite scale de echivalenta în calculul bunastarii unei familii poate duce la schimbarea rezultatelor în ceea ce priveste impactul distributiv al diferitelor beneficii sociale. Cu cât ponderea acordata de scala de echivalenta (pentru detalii vezi *scale de echivalenta*) fiecarui individ în familie este mai mare, cu atât incidenta saraciei în populatia de familii cu doi copii creste, în timp ce incidenta saraciei în populatia de familii monoparentale tinde sa scada (Atkinson, 1995a, 1995b, p. 234-237 - rezultatele se întemeiaza pe analiza ratelor de saracie în cadrul diferitelor populatii, în cazul a patru tari: SUA, Marea Britanie, Australia si Canada). Cu alte cuvinte, Atkinson arata ca utilizarea unor scale de echivalenta diferite duce la *schimbarea profilului saraciei*. Implicatiile practice ale acestei alegeri sunt evidente. De exemplu, în cazul în care rata saraciei în populatia de familii monoparentale este foarte mare în raport cu rata saraciei în cadrul populatiei totale (diferenta maxima este indusa de o scala de echivalenta ce confera pondere scazuta urmatoarelor persoane din familie), atunci un beneficiu categorial acordat familiilor monoparentale devine, în termeni relativi, mai eficient.

Definirea bunastarii strict în functie de consum nu este acelasi lucru cu definirea ei în termeni de utilitate, datorita faptului ca primul mod de definire nu ia în calcul si disutilitatea efortului sau a muncii. Luarea în calcul si a acestei variabile duce la o alta distributie a

bunastarii si, în concluzie, la un alt profil al saraciei.

O alta variabila neluata în calculul bunastarii este legata *de costurile de timp sau monetare asociate revendicarii beneficiului*. Unii autori considera ca aceste costuri ar trebui deduse, pentru ca evaluarea eficientei f. unui beneficiu social sa fie cât mai "realista".

Fiecare modalitate de definire a bunastarii duce la modificarea profilului saraciei si a distributiei bunastarii în general, presupunând optiuni diferite în ceea ce priveste alegerea unui instrument eficient de realizare a obiectivului propus.

O focalizare înalta se poate realiza însa nu numai prin diferite sisteme sau tipuri de beneficii sociale, dar si printr-o politica fiscala adecvata, i.e. ce tinde sa îi favorizeze pe cei cu venituri mici.

În plus, în alegerea unui anumit instrument, pe lânga eficienta f. sale, trebuie sa se tina seama si de costurile totale asociate acestuia, deci si de costurile sale de administrare. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: scale de echivalenta

Bibliografie selectiva: **Atkinson (1995a, 1995b); Beckerman (1979a, 1979b); Cornia si Steward (1995); Ravallion (1994); Weisbrod (1970)**

Fondul de somaj

F.s. este un fond social special, constituit din contributii individuale ale salariatilor si ale agentilor economici (firmelor), la care se adauga contributii ale statului sau alte surse, din care se finanteaza politicile pietei muncii. El este gestionat de ministerele de resort si institutiile acestora la nivel local sau de consilii de administrare tripartite (stat-patronat-sindicate).

Contributia indivizilor si a patronilor se constituie ca o cota procentuala asupra salariului, respectiv fondului de salarii. Contributia patronilor este 7% în Bulgaria, 3% în Republica Ceha, 5% în Ungaria. În Polonia, împreuna cu transferul din partea statului, acopera 2/3 din nivelul compensatiei de somaj. Cota aplicata salariului individual este de 1-1,5%. Ungaria are un sistem de finantare oarecum diferit. Exista aici doua fonduri de finantare: cel de solidaritate, care se formeaza prin contributii ale patronilor si salariatilor (si este obligatoriu), si cel de angajare, optional, finantat de stat ca o cheltuiala sociala distincta.

În România, constituirea acestuia a fost reglementata prin Legea nr. 1/1991, o data cu recunoasterea oficiala a somajului. Este un fond purtator de dobânda. Contributia salariatului este de 1% din salariul brut de încadrare, respectiv venitului brut obtinut din munca prestata de membrii cooperatori. Persoanelor fizice si juridice, române si straine, cu sediul în România, care angajeaza personal salariat român li se aplica o cota de 5% asupra fondului de salarii brut lunar. Aceeasi cota (5%) se aplica si asupra veniturilor declarate în contractele de asigurari de catre persoanele fizice autorizate sa presteze o activitate individuala si asociatiilor familiale care îsi desfasoara activitatea în temeiul Decretului-lege nr. 54/1990. Este, de asemenea, prevazuta o subventie din partea statului pentru completarea acestui fond, în cazul în care veniturile obtinute de la angajati si angajatori nu acopera su-

mele datorate. Pentru sumele nevarsate la termen se aplica o majorare de 0,2% pentru fiecare zi de întârziere, dar nu mai mult de suma datorata.

În prima jumatate a anilor ‘90, politica româneasca privind protectia somerilor a fost preponderent de tip pasiv. În cea de-a doua jumatate, platile compensatorii acordate somerilor au înclinat balanta spre cele de tip activ, fara însa a reflecta în mod clar o schimbare de strategie (vezi si capitolul introductiv, pentru date în legatura cu cheltuielile fondului de somaj). ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: piata muncii

Bibliografie selectiva: **FIMAN (1997)**

Foster family

Vezi familie de încredintare/plasament

Functie de utilitate

G

Generatie

Conceptul de generatie este definit, în general, prin cel putin trei folosiri: "ansamblu de fiinte care descind din cineva la fiecare grad de filiatie"; "distanta în timp care corespunde intervalului care separa fiecare dintre gradele unei filiatii" (evaluat la aproximativ 30 de ani), "ansamblu de indivizi având aproape aceeasi vârsta" (sens analog celui de cohorta). În aceste semnificatii simbolice intervin mai multe dimensiuni: *raportarea la memoria colectiva* si la contributia sa la construirea continua a timpului social, *constiinta de generatie,* ca element al perceperii timpului, si *amprenta de generatie,* prin care se construiesc modelele de gândire. Polisemia notiunii de generatie impune necesitatea precizarii sensului adoptat în fiecare context de utilizare.

Folosirea actuala a notiunii de generatie, în acelasi timp, ca *obiect de studiu* si *instrument de investigare,* a contribuit la succesul prezent al acestei notiuni în stiintele sociale. Doua scheme teoretice pot fi regasite în cea mai mare parte a cercetarilor, respectiv studiul vârstelor vietii si al raportului dintre generatii.

Specialistii considera ca folosirea notiunii de generatie (si, în general, a categoriilor de vârsta, de sex sau de etnie) tinde sa substituie o noua viziune a lumii sociale divizate dupa vârste reprezentarii marxiste traditionale, cu o lume divizata în clase sociale, respectiv marcarea unei tendinte de înlocuire a vechilor conflicte de clasa cu conflicte noi, de generatie, si mai ales cu noile relatii dintre generatii.

În contextul profundei bulversari a traditiilor si obiceiurilor care a avut loc în cursul acestor ultime decenii, în perspectiva *destandardizarii vârstelor vietii (*vezi si *vârstele vietii)*, legata de o diminuare a caracterului obligatoriu al normelor de vârsta, au rezultat, între altele, modele noi în raporturile dintre generatii si ideea scaderii importantei criteriului de vârsta: relatiile de autoritate au slabit în familii, scoli, locuri de munca si au facut loc unor forme noi de relatii, bazate pe competitie, solidaritate si cooperare.

Folosirea sociologica cea mai curenta, mostenita de la Mannheim, face din generatie un ansamblu de persoane care au aproape aceeasi vârsta si al caror criteriu principal de identificare rezida în experientele istorice comune care le-au conferit o viziune comuna asupra lumii. În definitia sa istorica, generatia reprezinta o perioada care corespunde duratei de reînnoire a oamenilor în viata publica si este masurata prin intervalul de timp care separa vârsta tatalui de cea a fiului, în general evaluata la 30 de ani.

Durata medie a unei generatii (engl., *leught of a generation* sau *mean interval between successive generations*, fr., *durée moyenne d'une génération* sau *intervalle entre générations successives*) este un indicator demografic care masoara numarul de ani care desparte generatia mamelor de generatia fiicelor, masurat prin vârsta medie a mamelor la nasterea copiilor. Aceasta vârsta variaza între 26 si 30 de ani.

Lungimea unei generatii este luata ca marime globala de 30 de ani. ◢**Ana Rodica Staiculescu**◣

Vezi si: îmbatrânire demografica; timpul social ca vârsta, generatie si perioada; vârstele vietii

Gentrificare *(gentrification)*

Se refera la renovarea/refacerea zonelor/vecinatatilor neprospere. Initial s-a constituit într-un proces de transformare a unor zone urbane centrale (vechile centre ale oraselor, neprospere si neatractive - rezidential îndeosebi - datorita unei stari avansate de degradare a unor cladiri) în arii de prosperitate, de exemplu, prin investitii în repararea unor cladiri si punerea lor în circuitul rezidential.

Termenul a fost derivat din cuvântul englez "gentry", care se refera la o persoana cu o pozitie sociala înalta, rezultata/dobândita prin nastere (rang înalt). În Marea Britanie, aceasta categorie sociala era/este reprezentata de clasa proprietarilor de pamânt, aflata ca pozitie sociala imediat dupa nobilime.

Dezbateri mai sistematice pe tema gentrificarii au aparut la începutul anilor '70, când acest proces a fost definit ca reîntoarcerea clasei mijlocii înapoi catre centrul oraselor. Termenul a fost aparent inventat de Ruth Glass în 1964, cu referire la schimbarile înregistrate în stocul de locuinte din Londra. Warde (1991) arata ca acest proces este identificabil la intersectia a patru procese:

1. recolonizarea si concentrarea sociala ca urmare a dislocarii/stramutarii unui grup de rezidenti cu un alt grup având un status social mai înalt;
2. transformarea mediului construit care prezinta anumite trasaturi estetice particulare si necesitatea unor noi servicii locale;
3. adunarea laolalta a persoanelor cu valori culturale si stiluri de viata presupuse a fi comune/împartasite sau cel putin cu preferinte de consum (legate de apartenenta la o anumita clasa/categorie sociala) comun împartasite.
4. reordonarea economica a valorilor de proprietate.

Thrift (1987) arata ca toate acestea reprezinta în fapt un proces de înlocuire a clasei muncitoare cu clasa de mijloc: cresterea valorii proprietatii; transformarea mediului construit si necesitatea unui stil de viata urban.

Zukin (1982, 1988) identifica (pentru Manhattan, New York) drept motor al acestui proces de schimbare "noul gust estetic" axat pe restituirea si transformarea vechilor zone industriale, precum si o modalitate ieftina de a obtine spatii centrale pentru rezidenta. Cei nou veniti au fost îndeosebi artisti care au transformat în mansarde etajele superioare ale vechilor cladiri de birouri ale fabricilor si au deschis galerii de arta si magazine specializate, noul spatiu devenind unul locuibil si atractiv pentru investitori.

Smith (1996) arata ca gentrificarea este procesul prin care vecinatatile/cartierele sarace si cele muncitoresti aflate în centrul oraselor sunt renovate si reîmprospatate printr-un influx de capital privat si prin cumpararea si închirierea de locuinte de catre cei din clasa mijlocie - cartiere/zone care anterior au

experimentat deficitul de investitii si exodul clasei mijlocii catre suburbii.

Gentrificarea reprezinta una din consecintele inegalitatilor si ale unui mod particular de organizare sociala în spatiul urban. Abordarile traditionale asupra inegalitatilor în spatiul urban au fost centrate, în primul rând, pe fenomenul de *segregare* - expresia spatiala a inegalitatii. Suburbiile, ghetourile si enclavele nou aparute în centrele oraselor (*gentrified zone*) reprezinta toate expresii - prin segregare - ale inegalitatii. În asemenea zone distincte, grupuri vizibile prezinta unele caracteristici culturale distinctive, particulare, în activitatile lor curente, activitati ce în fapt constituie o reproducere a identitatii lor sociale si, în diferite grade, a solidaritatii sociale. Suburbanizarea si gentrificarea nu pot fi explicate absolut doar în termenii productiei economice, ci, în plus, sunt strâns legate de stratificarea sociala - de clasa si pe sexe. Segregarea spatiului urban si în spatiul urban se datoreaza si faptului ca terenul este limitat - deci o segregare pur fizica - din care deriva o segregare functionala - modul în care este utilizat/destinatia curenta a terenului urban.

Mai importanta însa este segregarea grupurilor sociale. Inegalitatea sociala este vizibil exprimata si spatial: suburbiile pentru cei bogati, ghetourile pentru cei saraci. Un aspect important îl constituie masura în care segregarea rezidentiala poate fi vazuta ca fiind dependenta de pozitia detinuta de un individ pe piata muncii. Un alt factor important îl constituie însa clasa sociala. În fapt, acesti doi factori se suprapun si se determina reciproc, contribuind la particularizarea situatiilor de locuire (segregare rezidentiala).

Procesul de gentrificare nu trebuie confundat cu cel de revitalizare planificata a centrelor oraselor. El a fost initial un proces spontan, complementar, care a indus revitalizarea si schimbarea raporturilor socio-spatiale centru-periferie. În acelasi timp însa, s-a produs si o atomizare a gospodariilor în aceste noi zone, predominând gospodariile formate din una-doua persoane, fara copii.

Acest proces este opusul celui de suburbanizare, reprezentând deci o reîntoarcere catre vechile centre ale oraselor, abandonate masiv dupa cel de-al doilea razboi mondial. Principalul efect pozitiv este relativ la procesul de revitalizare urbana, iar efectele negative deriva din generarea unor noi tipuri de segregare.

Wyly si Hammel (1999) arata ca în deceniul VIII si IX s-a creat o strânsa legatura între acest proces, spontan initial, si politicile de locuire promovate în America si tarile Europei de Vest. Ei arata ca putem vorbi de o *gentrificare a politicilor de locuire* prin faptul ca "noile metode de sprijin si finantare în cumpararea de locuinte, precum si noile reglementari si activismul comunitatilor au canalizat valul de reinvestitii în aceasta parte a orasului, care a fost ignorata de cele mai multe institutii de acordare de împrumuturi. Un rezultat neasteptat a constat în implicarea unor puternice forte ale pietei, care au contribuit la sporirea atractivitatii acestor zone pentru cei din clasa mijlociu-superioara. Drept urmare, procesul de gentrificare a capatat o importanta sporita, începând sa configureze evantaiul alegerilor posibile ale decidentilor care aveau în vedere alte tinte ale politicilor de locuire si sa canalizeze aceste alegeri catre reinvestitii si redarea/reface-

rea locuintelor aflate în ruina, într-o perioada în care se realizau taieri masive în bugetele pentru asistenta celor saraci.

În linii mari, explicatiile pentru acest proces pot fi, pe de o parte, *culturale*, reprezentate prin sporirea numarului asa-numitelor gospodarii "nontraditionale" si aparitia unor noi categorii de profesionisti (*professionals*) în cautare de experiente rezidentiale "vibrante". Pe de alta parte, *economia* pietei urbane a locuintelor a creat un enorm potential în obtinerea de profit în zonele rezidentiale caracterizate de venituri scazute, situate în vecinatatea cladirilor de birouri din centrul acestor orase. Acesti doi factori au stat în centrul dezbaterilor foarte multi ani, însa multi au neglijat rolul jucat de politicile de locuire. Wyly si Hammel (1999) considera ca schimbarile în modul de finantare a locuirii au determinat dezlantuirea unor puternice forte ale pietei în anumite parti ale oraselor, determinând crearea unei noi forme fundamentale de schimbare a vecinatatilor, îndeosebi începând cu anii ‘90, când economia americana a început sa se destinda.

Explicatiile asupra acestui proces sunt însa controversate. Initial, acest proces a reprezentat o dislocare a populatiei indigene, reprezentata de grupurile sarace care au fost astfel si mai mult marginalizate si care a trebuit sa se mute în alte zone ale oraselor. Gentrificarea a fost încurajata de autoritatile locale, deoarece se considera ca va atrage noi rezidenti cu venituri mari, care, prin impozitele platite, vor contribui la rezolvarea problemelor fiscale ale acestor districte (Savage si Warde, 1993). Dupa cum arata însa Smith (1979), acest proces nu a reprezentat în esenta o reîntoarcere a celor înstariti, înalt educati, ci reîntoarcerea *capitalului* catre oras.

Exista mai multe categorii de explicatii, având la baza *factorii de oferta/subventionare* (*supply-side*), cum ar fi investitiile realizate în mediul construit, *factori de cerere* (*demand-side*), dorinta unor persoane de a trai în centrul orasului (Harvey D, 1985) sau *criza închirierilor* (*rent-gap*) (N. Smith, 1996), perspectiva *consumerista si a alegerii individuale* (Hamnett, 1991) etc. Aceste tipuri de explicatii sunt complementare. Ceea ce nu se subliniaza în mod explicit este faptul ca gentrificarea este un fenomen de clasa, iar modificarea compozitiei sociale din zonele centrale reprezinta trasatura distinctiva a procesului.

Williams si Smith (1986), mergând pe aceasta coordonata, definesc gentrificarea drept “o polarizare geografica a orasului” pentru ca accentueaza divizarea dintre noii rezidenti privilegiati ai clasei de mijloc din centrul oraselor si alti locuitori apartinând clasei muncitoare. Cu alte cuvinte, gentrificarea este un proces care pune în lumina inegalitatile în distributia puterii si bogatiei dintre noii veniti (*gentrifiers*) si populatia dislocata, determinând o polarizare sociala accentuata. Si mai specific, Chris Hamnett (1984) vorbeste de o “polarizare sociala a dreptului de posesiune” (*socio-tenurial polarisation*) - tendinta ca oamenii cu resurse materiale limitate sa fie puternic concentrati într-un sector al locuintelor publice/sociale înalt rezidualizat, situatie ce contribuie la producerea unei subclase urbane (*urban underclass*) de oameni permanent exclusi de la o lo-

cuire adecvata si de la asigurarea unui loc de munca înalt stabil.

Dincolo de teoriile explicative asupra cauzelor procesului gentrificarii, Neil Smith (1996) (care vorbeste în acest sens si de o *gentrificare a teoriei* în acest domeniu) arata ca una din consecintele majore negative ale acestui proces este ceea ce el numeste "orasul revansard, razbunator" (*the revanchist city*). Anii '90 au fost martorii insurectiei orasului revansard. Ca urmare a retragerii statului bunastarii din anii '80, retragere manifestata prin dereglementari, privatizare si mai ales taieri sistematice din cheltuielile sociale, criza economica severa si retragerea statului din functia de protectie sociala au determinat reactii viscerale din partea elitelor puterii: atacul împotriva minoritatilor, clasei muncitoare, femeilor, ecologistilor, homosexualilor si lesbienelor, imigrantilor a devenit din ce în ce mai pregnant numitorul comun al discursului public.

Acest *antiurbanism revansard*, cum îl denumeste N. Smith (1996), reprezinta reactia împotriva celor care "au furat" orasul, o disperata reactie de aparare a unei minoritati privilegiate, ascunsa în spatele unui limbaj populist asupra moralitatii civice, valorilor familiale si securitatii vecinatatii. O asemenea reactie contribuie adânc la cresterea segregarii rezidentiale, rasiale, socio-profesionale, ducând la forme avansate de excluziune si la sporirea numarului celor etichetati ca facând parte din "*underclass*". ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: politici de locuire; excludere de la locuire; persoane fara adapost (homelessness); noile miscari sociale cu impact supra redistribuirii bunastarii

Bibliografie selectiva: **Savage si Warde (1993); Smith (1996); Warde (1991); Williams si Smith (1986); Wyly si Hammel (1999); Hamnett (1984)**

Ghiduri de diagnostic si tratament

Ghidurile de diagnostic si tratament reprezinta instrumente ale politicilor de sanatate, care au scopul de a standardiza actul medical, în vederea constituirii unui ajutor pentru decidentii din domeniul sanitar, medicii practicieni si pentru pacienti în stabilirea deciziilor optime privind îngrijirea medicala în situatii clinice specifice. Ele reprezinta un consens între experti, practicieni, manageri sanitari si - în modelul optimal - reprezentantii pacientilor, reprezentând recomandari practice argumentate stiintific, care, în conditiile cresterii permanente a complexitatii actului medical, au rolul de a contribui la alegerea deciziilor medicale optime pentru pacient. În acest fel se micsoreaza riscurile si creste valoarea economica a actului medical. Ghidurile au valoare orientativa, devierea de la recomandarile acestora fiind permisa în anumite situatii justificate.

Ghidurile de diagnostic si tratament au ca principale obiective:

- cresterea eficientei îngrijirilor medicale, prin stimularea aplicarii medicinei bazate pe evidente si pe raporturile cost-beneficiu;
- stabilirea de standarde care sa ajute la luarea deciziilor în practica medicala curenta;
- reducerea variabilitatii în calitatea actului medical, evitând luarea de decizii inadecvate, depasite din punct de vedere stiintific;

- informarea altor organizatii implicate în domeniul sanitar (politice, administrativ-financiare, de jurisdictie medicala, reprezentanti ai consumatorilor etc.) asupra standardului profesional. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: politici sanitare

Bibliografie selectiva: Janovsky (1996)

Globalizarea politicilor sociale

Globalizarea este un concept utilizat initial în legatura cu domenii precum comunicarea, cultura si economia si ulterior referitor la domeniul politic, militar si chiar social. Acesta se refera la procesele din ultimele decenii, care au redus substantial importanta distantelor dintre tari si persoane în domenii precum mass-media (Internet, CNN, MTV) sau operatiunile financiare, importanta spatiului fiind complet anulata pentru diversii actori care, desi fizic sunt separati de mari distante, functional se întâlnesc simultan în acelasi spatiu, ca într-un “sat planetar/global” iar în domenii precum cultura, sunt vizibile, tendinte majore de convergenta, de uniformizare (generatia MTV, McDonaldizare, americanizare fiind doar câteva dintre expresiile frecvent folosite pentru a sublinia tendinta de uniformizare culturala).

Problematica globalizarii a fost relativ recent raportata la politicile sociale, la statul bunastarii. Totusi, literatura, în crestere rapida pe aceasta tema, analizeaza globalizarea în sfera politicilor sociale prin impactul proceselor similare din economie si politica asupra politicilor sociale, sub mai multe aspecte:

- competitia globala a modelelor de politici sociale;
- globalizarea conceptelor din politicile sociale;
- globalizarea problemelor sociale si a politicilor de rezolvare a lor.

Simplificând, globalizarea politicilor sociale presupune trecerea problemelor, dar si a deciziilor de la nivelul national la un nivel supranational, reducerea deci a influentei guvernelor nationale asupra politicilor sociale si cresterea influentei unor institutii supranationale (regionale sau mondiale), precum UE, ILO, ONU (UNICEF, UNESCO, UNDP), USAID, Banca Mondiala, FMI, WTO, NATO (Deacon, 1997, 1998; Mishra 1999).

Faptul ca s-a ajuns la acest stadiu al politicilor sociale este explicat atât prin cauze economice, cât si prin cauze politice.

- *Procesele politice* care au influentat politicile sociale sunt urmatoarele:
  - disparitia fostului bloc comunist si renuntarea la modelul socialist (comunist) de politici sociale, aparitia unor uniuni de state (UE, NAFTA) si nevoia de armonizare a modelelor de politici sociale (stat social european etc.);
  - cresterea influentei (cu substrat economic, dar promovare politica) unor agenti supranationali ai globalizarii (UE, Banca Mondiala, FMI, ONU, SUA, NATO), care pot impune tarilor mici modele de reforma si de politici sociale.
- *Globalizarea economiei* influenteaza politicile sociale prin:
  - aparitia companiilor multinationale, care presupun circulatie in-

tensa internationala a capitalului, deci si a resurselor pentru politici sociale;
- migratia fortei de munca de la un stat la altul (în cadrul unor filiale ale aceleiasi firme sau la companii diferite în cadrul UE, de exemplu) a creat necesitati noi, precum aceea a unui sistem de asigurari transnational pentru muncitorii migranti;
- migratia muncitorilor dinspre tarile sarace spre tarile bogate (S-N si E-V) a determinat aparitia unor largi grupuri de emigranti si rezidenti (noncetateni) care necesitau reconsiderarea conceptului de cetatenie si înlocuirea drepturilor cetatenesti cu drepturile omului, ca baza a politicilor sociale;
- critica adusa politicilor economice ale tarilor bogate care le-au transformat pe cele sarace în surse de materii prime si piete de desfacere a determinat politici de redistribuire între state, de întrajutorare a acestora din urma de catre primele, ca o compensatie;
- competitia economica dintre state a determinat scaderea impozitelor pentru a creste competitivitatea produselor; imperativul reducerii impozitelor a condus automat la reducerea cheltuielilor sociale ale statului;
- competitia economica între economiile nationale a determinat si o competitie între modelele de politici sociale, de stat al bunastarii, în special, privita prin prisma eficientei modelelor care anterior se concentrau mai mult pe imperativele de ordin moral: justitie sociala, reducerea inegalitatii sociale între cetateni etc.

Libera circulatie a cetatenilor a determinat "migratia sociala", cu doua fluxuri: dinspre tarile sarace spre tarile bogate în cautare de ajutoare sociale si, în sens invers, pentru asa-numitul "turism social" (pensionarii sau somerii din tari bogate mergând cu banii de protectie sociala în tari cu preturi reduse, ca turisti, pentru a evita starea de saracie cu care s-ar fi confruntat în propria tara cu aceiasi bani). Toate aceste procese transnationale care depasesc spatiul de control si responsabilitate al fiecarui stat (ca si, anterior, cele din alte domenii: poluarea globala, traficul de stupefiante etc.) necesita decizii si actiune internationala concertate.

Potrivit lui Deacon, globalizarea politicilor sociale presupune: redistribuire sociala globala, reglementari sociale globale, resurse sociale globale si abilitarea actorilor sociali (engl., *empowerment*) (Deacon, 1998).

Astfel, statele devin din promotori ai politicilor sociale (care influentau propriii cetateni) subiecti ai politicilor sociale transnationale. În politicile sociale globale nu se mai opereaza cu indivizii saraci, ci cu state sarace, cu redistribuirea bunastarii între state si categorii de state etc. Statele contribuie cu sume importante la fonduri regionale sau mondiale, iar cele care se confrunta cu probleme (crize economice sau sociale, razboaie, calamitati naturale) primesc ajutoare nerambursabile din aceste fonduri. Echivalenta functionala dintre beneficiile de asistenta sociala acordate în sistemele nationale indivizilor si cele acordate la nivel global statelor sarace este evidenta. În plus, exista reprezentari politice regionale (Comisia Europeana,

Consiliul de Ministri al UE, Parlamentul European) sau mondiale (ONU), organisme financiare regionale sau mondiale (BERD, FMI, Banca Mondiala), forte militare regionale (NATO, viitoarea organizare militara a UE) cu misiuni de interventie (din parte ONU) în tari din lumea întreaga, tribunale regionale sau mondiale si legislatie internationala care prevaleaza celei nationale în anumite domenii.

Desi în politicile sociale globalizarea nu este suficient de avansata comparativ cu economia, spre exemplu, exista acorduri internationale privitoare la anumite domenii, precum protectia copilului, drepturile refugiatilor si altele care se fundamenteaza pe Declaratia drepturilor omului si care completeaza adesea masurile de protectie sociala nationala, devenind astfel o sursa de protectie si un furnizor de bunastare pentru anumite grupuri sociale din tarile în dificultate. În acest proces global de redistribuire a bunastarii sunt angrenate atât organizatii politice (UNICEF, UNDP, UE - din bugetul careia 10% este alocat Fondului Social European etc.), cât si organizatii neguvernamentale cu acoperire internationala, precum Salvati Copiii, Medicii fara Frontiere etc., care sprijina cu resurse colectate în tarile dezvoltate filiale din tarile aflate în dificultate.

În ciuda unor evolutii pozitive, nu putem vorbi înca de un sistem global de protectie sociala a indivizilor. Pe de o parte, nu se poate transfera total responsabilitatea guvernelor nationale asupra unor organisme internationale (si implicit a tarilor bogate), pentru ca nu sunt nici resurse suficiente si nici cadrul politic adecvat, pe de alta parte, generozitatea tarilor bogate fata de cele sarace este extrem de limitata datorita intereselor interne si adesea conditionata politic, fapt neacceptat întotdeauna de tarile sarace. Trebuie evitate, de asemenea, si fenomene sociale potential periculoase, precum migratia exagerata dinspre tarile sarace spre cele bogate, care ar bloca si sistemele economice si de protectie sociala nationale care functioneaza acceptabil. În plus, procesul de armonizare a modelelor de protectie sociala chiar între tarile dezvoltate (de exemplu, în interiorul UE) este anevoios si datorita diferentelor importante dintre ele si datorita intereselor nationale uneori divergente care fac foarte dificila unificarea.

Ca si în cazul politicilor sociale nationale, deciziile privind globalizarea politicilor sociale sunt adesea criticate, argumentele celor care critica globalizarea si consecintele ei fiind însotite în special de critici privind inegalitatile sociale si economice dintre tarile si regiunile bogate si cele sarace. Protestele violente din 30 noiembrie 1999 (din Seattle, Londra si alte orase din lume), care au marcat începutul reuniunii mondiale a WTO în Seattle, au afectat serios programul de desfasurare a reuniunii si au fost auzite expresii precum “excluziunea tarilor în curs de dezvoltare de la luarea deciziilor în comertul mondial”, nevoia de “echitate, corectitudine si justitie în comertul international”, “corporatizarea comertului”, “globalizarii comertului trebuie sa i se raspunda cu proteste globale” etc. ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: politici sociale europene; stat social european

Bibliografie selectiva: **Deacon (1997), Mishra (1999)**

Grupuri de interes

Grupuri de cetateni asociati *voluntar* pentru promovarea unor *interese* sau *valori* în vederea influentarii *politicilor publice* si/sau a *opiniei publice*. Grupurile de interes pot reprezenta anumite *categorii de populatie* (precum oamenii de afaceri, angajatii, pensionarii, agricultorii, diferite minoritati etnice, sexuale etc.) sau pot milita pentru promovarea unor *valori si principii* (grupuri ecologiste, grupuri împotriva sau în favoarea avortului etc.).

Multe studii de referinta (e.g., Tocqueville, 1964; Almond si Verba, 1963) indica faptul ca SUA prezinta cea mai puternica înclinatie pentru asociere. În 1980, numarul estimat al asociatiilor voluntare si grupurilor de interes actionând la nivel national era de 20.000. Numai în Washington D.C, numarul indivizilor reprezentând diferite asociatii se ridica la 50.000 (Shafritz, 1998, p. 1158).

Spre deosebire de partidele politice, grupurile de interes nu încearca sa câstige puterea politica, ci sa îi influenteze pe cei care sunt deja în pozitii de autoritate politica. Modalitatile de actiune ale grupurilor de interes includ: influentarea autoritatilor alese (procedura cunoscuta si sub denumirea de *lobby*), sprijinirea campaniei electorale a unui candidat, difuzarea de informatie care sa argumenteze pozitia grupului, demonstratii publice etc. Punctul forte al grupurilor de interes în raport cu partidele politice este forta lor electorala.

Spre diferenta de miscarile sociale, grupurile de interes reprezinta structuri mai puternic formalizate si cu o coerenta organizatorica mai ridicata. Si mecanismele de realizare a obiectivelor difera: daca grupurile de interes fac apel la mijloace institutionalizate, miscarile sociale adesea scurtcircuiteaza mecanismele revendicative si protestatare institutionalizate, "fortând" norme si standarde uzuale de contestare, respectiv promovare a unor interese. Adesea miscarile sociale sfârsesc prin a deveni grupuri de interes.

Grupurile de interes pot fi:

a) grupuri de promovare a intereselor economice - sunt în general structurate în raport cu statusul ocupational, urmarind promovarea intereselor economice proprii. Ele pot fi asociatii profesionale, asociatii ale patronilor sau sindicate;
b) grupuri de interes cu accent pe aspecte ale vietii publice - structurate în jurul unor probleme de interes public. Astfel de grupuri promoveaza interesele "cetatenilor" si se asociaza prin aderarea la o reprezentare comuna asupra unor actiuni normative (e.g., ce ar trebui sa faca statul) sau a unor realitati (e.g., care este problema);
c) grupuri de interes bazate pe solidaritate - astfel de grupuri sunt grupuri bazate pe o identitate comuna, data de anumite caracteristici, ca sexul, vârsta, rasa, orientarea sexuala, având ca scop principal promovarea, dar si prezervarea identitatii "de grup" (Buchholz, 1992);
d) grupuri de interes speciale - sunt structurate în jurul unor probleme foarte specifice si bine definite, având un caracter mai tehnic, facând apel la sisteme expert în mai mare masura decât alte tipuri de grupuri de interes. Astfel de grupuri sunt, în general, cele mai eficace în presiunile pe care le exercita. ◢**Luana M. Pop & Cosima Rughinis**◣

Vezi si: noile miscari sociale cu impact asupra redistriburii bunastarii

Bibliografie selectiva: **Buchholz (1992); Shafritz (1998)**

H

Handicap

H. poate fi definit ca dezavantaj de care sufera o anumita persoana, ca urmare a unei infirmitati sau dizabilitati care o împiedica sa satisfaca total ori partial sarcinile considerate normale pentru ea (în raport cu vârsta, genul si cu diferiti factori sociali si culturali). Notiunea de handicap descrie rolul social atribuit persoanei cu deficienta sau dizabilitate, rol care o plaseaza ca dezavantajata comparativ cu alte persoane. Dezavantajele apar si se manifesta în cadrul interactiunii dintre o anumita persoana cu deficienta sau dizabilitate si mediul sau social si cultural specific. În acest mod, handicapul tinde sa capete acceptiunea unei probleme sociale, aceea a respingerii, marginalizarii sau excluderii persoanei cu deficienta sau dizabilitate.

Din punct de vedere etimologic, termenul "handicap" îsi are originea în limba engleza, unde initial desemna un anumit tip de joc de noroc, iar ulterior, a început sa fie aplicat întrecerilor între cai de valori diferite (celor superiori impunându-li-se anumite grade de dezavantaje, pentru a se egaliza pozitiile de start). Mai târziu, în secolul al XX-lea, sfera notiunii a fost largita, prin includerea oricaror tipuri de întreceri în care inegalitatile sunt în mod artificial nivelate, prin impunerea unui dezavantaj concurentilor superiori. Dupa anii ‘50, termenul a patruns în terminologia legislativa si administrativa. Pâna atunci, pentru desemnarea unei persoane cu deficienta se facea apel la notiunea de "infirm", iar starea respectiva era considerata "infirmitate". Ulterior, s-au înregistrat numeroase demersuri de precizare a continutului si sferei conceptului, însa, desi poate parea frapant, înca nu exista o definitie exacta, o acceptiune clara a acestuia. De aici rezulta o serie de implicatii în identificarea riguroasa a persoanelor cu handicap.

În acceptiunea traditionala, sfera notiunii de "persoana cu handicap" era sinonima celei de "infirm", în opozitie cu "normalul", identificabil cu ceea ce este comun, obisnuit, având frecventa cea mai mare în colectivitate. Totusi, exista mari diferente ale criteriilor folosite de colectivitati în identificarea "normalitatii", ca si o mare varietate de reactii sociale fata de ceea ce se percepe a fi diferit. Rezulta o dihotomie - normal-anormal - care nu poate deveni operationala, întrucât cele doua categorii nu pot fi precis delimitate. În plus, apare posibilitatea prejudiciului în cazul celor perceputi ca fiind "anormali".

Cautarea unei definitii a handicapului care sa fie în acelasi timp riguroasa si nonstigmatizanta a constituit obiectul preocuparilor unui numar mare de cercetatori. Printre acestia s-a remarcat P. Wood, care a formulat propuneri de reconceptualizare acceptate ulterior prin consens de Organizatia Mondiala a Sanatatii, prin identificarea a trei concepte distincte: *infirmitatea* sau deficienta (ca pierdere, anomalie sau dereglare a unei structuri sau a unei functii anatomice, fiziologice ori psihice), dizabilitatea (ca reducere, lipsa

ori pierdere a aptitudinii de a desfasura o activitate în conditiile considerate normale pentru o fiinta umana) si *handicapul* (ca dezavantaj caracteristic unei anumite persoane, ca urmare a unei deficiente sau dizabilitati care o împiedica sa satisfaca total ori partial sarcinile considerate normale pentru ea). Aceste definitii au facut posibila elaborarea Clasificarii internationale a deficientelor, dizabilitatilor si handicapurilor (ICIDH-1), adoptata ca document de lucru de catre Organizatia Mondiala a Sanatatii în anul 1980, pe baza consensului specialistilor. Ulterior s-a remarcat ca problema definitiilor nu era înca solutionata, fapt relevat de numeroase critici: cauzele dizabilitatii si handicapului sunt localizate la nivelul individului, fiind mult prea strâns legate de clasificarile medicale; rolul mediului este în buna masura ignorat; experienta personala si componentele situationale sunt neglijate etc. Datorita acestor tipuri de critici, în anul 1997, la nivelul OMS s-au declansat dezbateri privind necesitatea revizuirii definitiilor si a clasificarii bazate pe ele. Principalul argument invocat tine de necesitatea evitarii conotatiilor negative ale unora dintre termenii utilizati anterior. În acest mod, principalele propuneri vizeaza: pastrarea descriptorului "deficienta" (*impairment*), înlocuirea termenului de "dizabilitate" cu cel de "activitate", considerat mai neutru si care desemneaza natura si gradul functionarii la nivelul persoanei (asocierile negative privind aceasta dimensiune fiind descrise ca "limitari ale activitatii"); renuntarea la utilizarea termenului de "handicap" în favoarea celui de "participare", definit ca natura si gradul implicarii persoanei în situatiile de viata în raport cu deficienta, conditiile de sanatate si factorii contextuali (asocierile negative privind aceasta dimensiune fiind descrise ca "restrictii ale participarii"). Pe aceasta baza s-a elaborat Clasificarea internationala a deficientelor, activitatilor si participarii (ICIDH-2).

În legislatia din România, definitia conceptului de persoana cu handicap face referire la: a) existenta unor deficiente fizice, senzoriale, psihice sau mentale; b) existenta unui dezavantaj datorat faptului ca deficientele respective împiedica sau limiteaza accesul normal si în conditii de egalitate la viata sociala, potrivit sexului, factorilor sociali, materiali si culturali; c) necesitatea unor masuri de protectie speciala, adica a acelor masuri ce urmeaza a fi luate pentru exercitarea dreptului persoanelor cu handicap la un regim special de prevenire, de tratament, de readaptare, de învatamânt, de instruire si de integrare sociala. Încadrarea în categoria persoanelor cu handicap, ca si atribuirea unui grad de handicap (usor, mediu, accentuat, grav) se realizeaza de catre comisiile de expertiza medicala constituite la nivelul fiecarui judet si al fiecarui sector al municipiului Bucuresti. ◢**Livius Manea**◣

Vezi si: dizabilitate

Bibliografie selectiva: **Manea (2000); Oliver (1990); Swain et al. (1993)**

Homelessness

Vezi lipsa de locuinta

Homosexualitate

Homosexualitatea reprezinta unul dintre cele mai controversate fenomene

social-politice ale secolului nostru. Justificat sau nejustificat stiintific, acceptat sau respins la nivelul opiniei publice, tolerat sau sanctionat la nivelul forurilor de decizie, considerat devianta sexuala sau alternativa la heterosexualitate, homosexualitatea traverseaza istoria umanitatii de la rejectie si condamnare la acceptanta si toleranta.

Politicile sociale în acest domeniu, atât la noi, cât si în alte tari, lipsesc, neexistând activitati specifice din partea actorilor sociali si politici, cu exceptia anumitor masuri de eliminare a discriminarii si a sanctiunilor legale.

Etimologic, termenul homosexual este derivat de la grecescul "homo", care înseamna aceeasi persoana, deci *stricto-sensu* homosexualitatea înseamna preferinta sexuala pentru un partener de acelasi sex. Termenul lesbiana se refera la femeile homosexuale. Istoria cuvântului este legata de insula Lesbos (Grecia), pe care a locuit poeta lesbiana Sapho. În majoritatea cazurilor, homosexualii prefera termenul de "gay" (vesel), pentru ca nu are conotatii sexuale directe si nici aceleasi implicatii generate de termenul homosexual. O persoana bisexuala este atrasa sexual de persoane ce apartin ambelor sexe.

Gasim în literatura de specialitate diverse **teorii explicative**: biologice, psihanalitice, psihosociale. Daca teoriile biologice considera ca sexualitatea umana este programata genetic, teoriile psihanalitice sustin ca homosexualitatea este cauzata de patternurile relationarilor din familia de origine, accentul cazând pe rolul complexelor Oedip si Electra în stabilirea orientarii sexuale. Teoriile psihosociale realizeaza o legatura între factorii psihologici si cei sociali în explicarea homosexualitatii.

Aspecte sociologice: în anumite societati, populatia se raporteaza la homosexuali prin intermediul unor mituri conform carora homosexualii: sunt interesati numai de sex, abuzeaza sexual copiii, au relatii instabile, au probleme hormonale etc. Organizatia pentru Protectia Homosexualilor din New York raporteaza o crestere semnificativa a atacurilor si violentelor împotriva homosexualilor în perioada anilor `80. Tipurile de discriminari întâlnite sunt: hartuire verbala, comportament amenintator, atacuri fizice, injurii, resentimente, discriminare din partea politiei. În 1981, M. S. Weinberg si C. J. Williams au realizat un studiu transcultural asupra homosexualilor din SUA, Olanda si Danemarca, presupunând existenta unei relatii între toleranta sociala/ostilitate si problemele emotionale ale homosexualilor. S-a concluzionat ca gradul de toleranta fata de homosexuali în societatile investigate are un efect direct asupra constitutiei lor psihosociale. Un grad înalt de presiune sociala poate contribui la dezvoltarea subculturii, cu ajutorul careia homosexualii pot sa rezolve sau cel putin sa compenseze o parte a problemelor lor. Subcultura homosexualilor este rezultatul discriminarii legale si al ostilitatii sociale. Îndepartarea presiunii legale care se concretizeaza în interzicerea relatiilor homosexuale, împreuna cu un grad înalt de toleranta din partea populatiei, poate conduce la o integrare sociala a homosexualilor. Nu exista statistici referitoare la numarul total al acestora. Multe organizatii de homosexuali folosesc procentul de 10% din întreaga

populatie (Black Gay Group, Black Lesbian Group).

Aspecte antropologice: persecutia istorica a homosexualitatii îi confera acesteia legitimitate antropologica. În literatura de specialitate se vorbeste chiar de o biografie specifica homosexualilor. Universul lor îsi are limbajul, semnele, metaforele, credintele si valorile specifice. Experienta cea mai cumplita dupa 1981 este contactarea sindromului de imunodeficienta umana (SIDA). Primele cazuri de SIDA au fost depistate la homosexuali, care continua sa reprezinte grupul majoritar în statisticile din tarile occidentale. Multe orase mari ale lumii, în special din SUA (New-York, Los Angeles, San Francisco, Chicago), ofera o serie de facilitati homosexualilor. Comunitatea homosexualilor se concentreaza adesea în jurul barurilor, cluburilor, bailor publice si teatrelor. Toate religiile sunt ostile homosexualitatii, dar exista si grupari religioase care au început sa-si schimbe atitudinea fata de aceasta minoritate sexuala.

Politici sociale: în tarile foste socialiste, familia era considerata celula de baza a societatii si, ca urmare, orice comportament sexual ce se abatea de la normal era sanctionat din punct de vedere legal. În 1934, este introdusa în URSS legea împotriva homosexualitatii, considerata o "perversiune fascista". În tarile din Europa Centrala si de Est a existat o nerecunoastere si o negare totala a existentei homosexualilor. Situatia ramâne valabila si astazi în unele tari: Coreea de Nord, China, Vietnam. Exista informatii despre constituirea unor grupari formale (asociatii, organizatii nonguvernamentale) în Rusia, Estonia, Cuba, Cehia, România, Slovacia, Germania, care lupta pentru promovarea drepturilor homosexualilor. În România, cea mai cunoscuta organizatie care promoveaza drepturile homosexualilor este ACCEPT.

În tarile Europei de Vest si SUA, argumentul ce sta la baza dezvoltarii identitatii homosexuale este democratia si economia de piata, care respecta dreptul si libertatea determinarii sexuale. Unele tari au legalizat casatoria între homosexuali. În tarile dezvoltate, miscarile sociale generate de organizatii ale homosexualilor sunt foarte active. În multe state, activitatea homosexuala publica este interzisa, codurile penale fiind diferite în aceasta privinta. Exista state cu legislatie referitoare la locuinta si somajul homosexualilor, dar exista si state care considera înca homosexualitatea o boala psihica (Coreea de Nord).

Recunoasterea la nivel legislativ a homosexualilor implica si acordarea protectiei sociale a acestei minoritati sexuale. Recunoasterea casatoriilor între homosexuali implica, de asemenea, si recunoasterea drepturilor ce revin unei familii legal constituite (adoptia si custodia copiilor, beneficii sociale familiale si alte transferuri sociale, dreptul la o locuinta, asigurari medicale în caz de boala). Partenerii homosexualilor nu pot fi inclusi în programele de protectie sociala din cauza faptului ca nu se includ în definitia legala a familiei. În tarile care au legalizat homosexualitatea pot fi întâlnite cupluri de homosexuali care au adoptat copii.

La nivel international, în ultimele doua decenii, s-au constituit numeroase si importante grupuri de presiune, de promovare a intereselor homosexualilor. Mediatizarea fenomenului si a proble-

melor reale pe care le întâmpina homosexualii au condus, din punct de vedere al perceptiei sociale, la o constientizare si chiar eliminare a practicilor discriminatorii. În ultimul deceniu, cel mai popularizat caz la nivel international s-a petrecut în SUA, în timpul administratiei Bill Clinton, prin acordarea dreptului de a avea relatii homosexuale în armata. Totusi, chiar si în SUA, homosexualii nu pot ocupa posturi în CIA, FBI si alte structuri care asigura siguranta statului. Situatia homosexualilor se înscrie pe agenda noilor miscari sociale de promovare a drepturilor omului. Asistenta sociala cuprinde si servicii sociale pentru homosexuali. Grupurile de suport pentru homosexuali se constituie pentru iesirea acestora din anonimat, pentru acordarea sfaturilor legale în diferite probleme: custodia copiilor, legislatie, drepturi, obligatii. ◢**Doru Buzducea**◣

Bibliografie selectiva: **Zastrow, Kirst (1995); Nite (1981)**

Housing exclusion

Vezi excludere de la locuire; noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii

I

Identitate colectiva

Vezi noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii; structura de oportunitati politice

Ideologie

Termenul de ideologie desemneaza un set de valori si credinte împartasite de indivizi, grupuri si societati care influenteaza conduita acestora (George, Wilding, 1994, p. 5). Am optat pentru aceasta definitie, deoarece, asa cum arata cei care o propun, este neutra în ceea ce priveste apartenenta la un anumit grup a valorilor care domina societatea si actorul social care profita de pe urma ideologiei.

Andrew Vincent arata ca ideologiile intentioneaza sa legitimeze anumite activitati si aranjamente si sa integreze indivizii, dându-le posibilitatea sa se adune în jurul anumitor scopuri (1995, p. 16).

George si Wilding (1994) precizeaza ca exista o distinctie clara între **notiunea de ideologie**, pe de o parte, si **ideologiile politice**, pe de alta parte. **Conceptul de ideologie** este conceptul cel mai vag din stiintele sociale, precizeaza McLellan (1998), neexistând un consens asupra întelesului sau. Exista patru utilizari ale conceptului de ideologie (George, Wilding, 1994; Vincent, 1995). Un prim sens atribuit termenului este cel de stiinta a ideilor, în timp ce a doua utilizare a termenului se refera la afilierea la o forma de liberalism republican secular. Un al treilea sens în care este utilizata notiunea de ideologie are asociata o conotatie peiorativa, legata de sterilitate practica si intelectuala. Un ultim sens în care este folosit conceptul se refera la o doctrina politica în general.

Termenul de ideologie a fost utilizat pentru prima data de Antoine de Tracy în 1797. Acesta desemneaza prin ideologie o noua stiinta empirica a ideilor, care ar fi trebuit sa investigheze originea naturala a ideilor. De Tracy considera ideologia ca fiind „teoria teoriilor", deoarece ar fi trebuit sa preceada orice stiinta care foloseste ideile. Implicarea puternica a lui De Tracy în politica liberala a dus însa la asocierea notiunii de ideologie cu liberalismul secular republican, al doilea sens în care este utilizat termenul. În acest punct, notiunea de ideologie începe sa se disocieze de cea de stiinta a ideilor, dând nastere celui de-al treilea sens în care este utilizat, cel de ideologie politica. Cel care a asociat sensul peiorativ, de sterilitate practica si intelectuala, notiunii de ideologie este Napoleon Buonaparte.

Karl Marx preia de la Napoleon sensul peiorativ asociat notiunii de ideologie, dar îi adauga o noua dimensiune. Acesta arata ca ideologia nu reprezinta doar ineficienta practica, ci constituie si iluzie, rupere de realitate. Ideologia reprezinta un corp de idei care distrug realitatea în folosul clasei dominante. Astfel, ideologia încearca sa acopere conflictele de clasa, sa dea coeziune societatii, sa justifice inegalitatea. Urmând aceeasi linie de gândire ca si Karl Marx, Friedrich Engels numeste

ideologia falsa constiinta, deoarece vizeaza lucruri care nu exista. Conform autorului, o ideologie are un caracter cu atât mai ideologic, cu cât este mai îndepartata de baza economica materiala. De asemenea, acesta construieste o ierarhie a ideologiilor, în care include religia si filosofia, dar din care exclude politica si dreptul.

Înscriindu-se în curentul de gândire marxista, Lenin leaga notiunea de ideologie de lupta de clasa, dându-i o conotatie pozitiva. Autorul considera socialismul ca fiind o ideologie, care trebuie sa fie utilizata în lupta de clasa drept arma de catre clasa muncitoare. Tot în curentul marxist se înscriu si George Lukacs si Antonio Gramsci. Primul considera materialismul istoric o ideologie a proletariatului, utilizata de acesta în efortul sau de a se elibera de sub dominatia burgheziei. În schimb, Gramsci arata ca în capitalism dominatia nu este realizata doar prin coercitie, ci si prin hegemonia ideilor, masele fiind suprimate prin internalizarea ideilor clasei dominante.

O contributie importanta la dezvoltarea conceptului de ideologie a avut si Karl Mannheim, care considera ideologiile ca fiind distorsiuni ale realitatii în folosul clasei dominante. Mannheim face distinctia între ideologie, care actioneaza pentru a apara o ordine stabila, si utopie, care este orientata spre viitor si tinde sa fie o provocare la adresa realitatii sociale existente, sugerând o schimbare la scala larga. O alta distinctie pe care o face autorul este cea între ideologie ca o conceptie particulara, care se manifesta atunci când individul îsi analizeaza interesele personale, si ideologia ca o conceptie totala, care reprezinta o viziune completa asupra lumii, apartinând unei culturi colective sau unei epoci istorice. Totodata, Mannheim subliniaza faptul ca toate ideologiile sunt limitate istoric, nici una nefiind permanent valida.

O interpretare diferita este data notiunii de ideologie în anii '50-'60 de o serie de autori care nu apartin scolii marxiste. Talcott Parsons defineste ideologia ca fiind „un sistem de credinte detinute în comun de membrii colectivitatii [...], sistem de credinte care este orientat spre integrarea evaluativa a colectivitatii" (1951, p. 349). George si Wilding (1994) observa ca atât Marx, cât si Parsons vad ideologia ca fiind indispensabila societatii, însa în timp ce pentru Marx ideologia foloseste doar claselor dominante, pentru Parsons aceasta este în beneficiul tuturor grupurilor din societate.

Un alt curent de gândire care a abordat problema ideologiei în anii '50-'60 este cel etichetat cu numele de *sfârsitul ideologiei*. Conform acestei orientari, al carei exponent de marca este Daniel Bell, deoarece problemele fundamentale ale revolutiei industriale fusesera rezolvate, lupta de clasa va continua în afara ideologiei. Sustinatori ai acestei orientari, precum Ralph Dahrendorf, Hannah Arendt, Karl Popper, opun ideologia politicii si arata ca ideologia denota o mentalitate totalitarista care blocheaza orice discutie politica diferita de propriul continut. În opozitie cu societatea închisa dominata de ideologie, care este o perspectiva intoleranta si limitata, se afla societatea pluralista libera, toleranta, deschisa si rationala, în care are loc politica. Aceasta directie a fost dezvoltata ulterior de catre Fukuyama, care arata ca societatea viitorului va fi lipsita de conflicte ideologice, singura ideologie care va domina societatea viitorului fiind cea liberala.

Ideologie

În ceea ce priveste **ideologiile politice**, care reprezinta în fapt una dintre întelesurile date termenului de ideologie, George si Wilding (1994) precizeaza patru trasaturi distincte:

1. ideologiile politice prezinta o viziune asupra lumii, asupra naturii umane, asupra naturii activitatii economice;
2. ofera o critica asupra sistemelor socio-economice existente;
3. ofera o viziune asupra viitorului, adica propun o societate ideala, care ar trebui cladita;
4. furnizeaza o serie de metode prin care se poate ajunge la societatea ideala propusa. În acest context, *ideologiile bunastarii* ofera raspunsuri la o serie de întrebari referitoare la locul si rolul statului în societatea ideala si la modul în care se poate ajunge la aceasta.

Asa cum sugereaza Parsons, ideologiile satisfac functia de orientare a sistemului politic. Ideologia sau ideologiile dominante într-o societate sunt cele care modeleaza decisiv structura si modul de dezvoltare a statului, inclusiv directiile de evolutie viitoare. Optiunile ideologice ale populatiei determina modul de furnizare a bunastarii în societatea respectiva si ghideaza întregul sistem de politici sociale, caruia îi furnizeaza fundamentarea principiala, justificând luarea deciziilor de politica sociala.

Nu exista însa un consens nici asupra clasificarilor ideologiilor bunastarii. Asa cum arata Vincent (1995), ideologiile se întrepatrund si se suprapun, astfel ca nu exista o viziune pur socialista sau pur liberala asupra lumii. Acesta este probabil unul dintre motivele pentru care este greu de stabilit un consens în ceea ce priveste clasificarea ideologiilor si, implicit, a celor referitoare la bunastare. George si Wilding (1994) identifica 10 tipuri de clasificari ale acestor ideologii.

Clasificarea ideologiilor bunastarii (conform George si Wilding, 1994, p. 9**)**

1. Anticolectivism	Cetatenie	Integrationism	Functionalism			
2. Rezidualism	Industrialism	Institutionalism				
3. Anticolectivism	Colectivism de rezistenta	Socialism fabianist	Marxism			
4. Rezidualism	Institutionalism	Socialism				
5. Conservatorism	Stat pozitiv	Statul securitatii sociale	Statul bunastarii sociale	Radicalism		
6. Liberalism de piata	Liberalism politic	Social-democratie	Neomarxism			
7. Teorie economica clasica	Colectivism neomercantil	Marxism/socialism				
8. Individualism	Reformism	Structuralism	Marxism			
9. Anti-colectivism	Reformism social	Socialism fabianist	Administratie sociala radicala	Economie politica a bunastarii	Feminism	Antirasism
10. Noua dreapta	Calea de mijloc	Socialism democratic	Marxism	Feminism	Ecologism	

***Surse**: 1. Wedderburn (1965); 2. Titmuss (1974); 3. George, Wilding (1976); 4. Mishra (1977); 5. Furniss and Tilton (1979); 6. Room (1979); 7. Pinker (1979); 8. Taylor-Gooby, Dale (1981); 9. Williams (1989); 10. George, Wilding (1994).*

Autorii termenilor din acest dictionar referitori la diferite ideologii au optat pentru o clasificare distincta de cele 10, pe care o considera a reflecta mai bine realitatea scenei politice europene actuale. Astfel, ideologiile care vor fi tratate distinct în acest dictionar sunt: liberalismul, social-democratia, socialismul, crestin-democratia, ecologismul si feminismul. Primele trei ideologii sustin principial tipologizarea cea mai raspândita propusa pentru statele capitaliste ale bunastarii de catre Grsta Esping-Andersen (1991), reflectând totodata si modul contemporan de structurare a câmpului politic european. Ecologismul si feminismul s-au afirmat, la rândul lor, în ultimele decenii ca niste curente de gândire consistente si coerente. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: statul bunastarii; critici la adresa statului bunastarii; liberalismul; social-democratia; crestin-democratia; socialismul; feminismul; ecologismul

Bibliografie selectiva: **George si Wilding (1994); McLellan (1998); Parsons (1951); Vincent (1995); Voicu si Voicu (1999)**

Implementarea politicilor sociale

Conceptul de "implementare" a luat nastere în cadrul paradigmei rationaliste. Modelul clasic ale rationalitatii, atribuite unui homo oeconomicus, i.e. unui actor social - individual sau corporatist - cu interese bine definite si având un comportament egoist, de maximizare a propriilor interese, reprezinta "piatra de temelie" a stiintelor economice.

Dintr-o perspectiva rationalista, deciziile indivizilor sau organizatiilor presupun o optiune de maximizare a beneficiilor în raport cu costurile, din multitudinea variantelor posibile, potentiale solutii la problema în cauza. Presupozitiile implicite sunt urmatoarele: ca orice decizie este rezultatul unei problematizari si ca orice actiune întreprinsa de catre un actor social este rezultatul unei decizii (rationale). Actiunile actorilor sociali nu numai ca sunt rezultatul unei decizii, dar reprezinta aplicarea *ad literam* în practica a deciziei luate, fara modificarea, în nici un fel, a rezultatului obtinut în urma procesului decizional. Acest lucru înseamna ca, în cazul în care actiunea este delegata altui actor social, rolul acestuia nu este decât de transpunere fidela în realitate a unei solutii principiale, deci de executie. *Rolul acestuia este deci de a implementa o decizie*. Conceptul de implementare este asociat structurilor organizationale de tip ierarhic, birocratice. Birocratia, prin natura sa, are un potential executoriu foarte crescut, în conditiile unui control ierarhic strict.

"Implementarea" si "discretionaritatea" în domeniul politicilor sociale sunt doua concepte contradictorii. Daca organizatia care furnizeaza politica sociala dispune de *putere discretionara*, ceea ce presupune delegarea responsabilitatii si slabirea sau chiar cedarea, într-un anumit grad, a controlului, atunci orice studiu asupra "implementarii" respectivei politici va conduce la concluzii legate de lipsa de eficacitate sau eficienta sau chiar la esec. Cea mai mica reinterpretare a unei reguli la nivelul organizatiei "implementatoare" duce la distorsionarea rezultatelor scontate la nivel principial.

Pe scurt, utilizarea conceptului de implementare are sens si este relevanta strict în cadrul unei paradigme rationaliste de analiza a comportamentului organizational (care presupune, printre altele, organizatia ca actor unitar, deci ce actioneaza ca o persoana individuala, cu interese si preferinte bine structurate). Constientizarea acestui fapt este esentiala în realizarea unei analize de evaluare a politicilor sociale.

Aceasta definire a conceptului este foarte restrictiva si reflecta mai degraba conotatia initiala a conceptului. În literatura de specialitate, conceptul a fost relativizat si redefinit, facând astfel posibila analiza proceselor de implementare fara a pretinde existenta unui mediu decizional si administrativ "rational".

Studiile de implementare au luat nastere în SUA, la începutul anilor ‘70, ca urmare a lansarii programului "Marea Societate" si declaratiei de "Razboi Saraciei" sub administratia presedintelui Johnson, în anii ‘60. Aceasta perioada, caracterizata de un optimism reformist în ceea ce priveste capacitatea statului de rezolvare a problemelor sociale majore (Rothstein, 1998), a fost însotita de proliferarea atât a programelor sociale selective, cât si a studiilor evaluative asupra acestora.

Anii ‘80 însa aduc - în mare parte drept concluzii ale zecilor de studii de implementare a politicilor sociale - un pesimism în ceea ce priveste posibilitatea realizarii unor programe sociale eficace în conditii democratice. Acest pesimism în legatura cu posibilitatea rationalismului politic a penetrat si societatea suedeza la începutul anilor ‘80.

"Un exemplu în acest sens poate fi vazut în *Studiul democratiei si puterii în Suedia* - în mod uzual cunoscut sub numele de *Studiul puterii* -, un megaproiect social-stiintific initiat de guvernul social-democrat în 1985. Raportul final al Comisiei, aparut în 1990, este în mare marcat de o tonalitate pesimista în ceea ce priveste perspectivele dirijarii dezvoltarii sociale prin mijloace democratice" (Rothstein, 1998, p. 60).

În SUA, schimbarea starii de spirit este marcata de lucrarea lui Ch. A. Murray (1984), *Loosing Ground: American Social Policy 1950-1980*, care "a servit ca justificare pentru reducerea si/sau abolirea multora dintre programele sociale selective sub administratia Reagan" (Rothstein, 1998, p. 60).

În aceeasi perioada, teoriile organizationale devin critice la adresa posibilitatii rationalitatii organizationale, dezvoltând modele decizionale la nivel organizational, în conditiile unei rationalitati limitate. Anii ‘80 aduc cu sine chiar o schimbare de paradigma în cadrul teoriilor organizationale: rationalitatea ca mit sau norma sociala (vezi Cohen et al., 1986; DiMaggio si Powell, 1991; Jepperson, 1991; March si Olsen, 1984, 1988, 1989; Meyer si Jepperson, 1991, dar si Elster 1987, 1991; Brunsson, 1989).

Rothstein (1998) considera ca cercetarile legate de implementarea politicilor sociale reprezinta o adevarata patologie a stiintelor sociale, datorita câtorva probleme comune acestora: faptul ca adesea obiectul analizelor de implementare îl constituie programele sociale esuate sau predispuse catre esec, iar daca acestea sunt orientate catre evaluarea unor programe "neesuate",

aceste programe depind în mare masura de cooperarea între diferitele niveluri politice si presupun o discretionaritate crescuta a actorilor sociali la toate nivelurile. Acestea din urma sunt sortite din start unor evaluari "rationaliste" negative, asa cum s-a aratat mai devreme. Perspectiva rationalista a conferit conceptului de implementare sens, dar un sens mecanicist, rigid si asociat unei realitati statice.

Studiile de implementare prezinta doua tipuri de rezultate (Rothstein, 1998, p. 66): un tip de rezultate vizeaza activitatea concreta a diferitelor organizatii publice implicate în procese de implementare si se concretizeaza în elaborarea de modele de consultanta organizationala, iar al doilea tip de rezultate vizeaza sistematizarea informatiei asupra proceselor de implementare în generalizari empirice.

Studiile de implementare prezinta doua variante metodologice: studiile ce au la baza modelul politic "de sus în jos" si cele care adopta un model "de jos în sus".

Modelul "de sus în jos" este, în fapt, reprezentativ pentru modelul clasic al rationalitatii. El presupune o distinctie, dar si consecventialitate între elaborarea politicilor (*policy making*) si implementarea acestora. Aceasta abordare pune în mod deosebit accentul pe obiectivele predefinite în cadrul elaborarii politicilor sociale. Din acesta perspectiva, implementarea este definita ca actiune în vederea realizarii unor obiective prestabilite - sau fixate - în cadrul proceselor decizionale de elaborare a politicilor. "Un verb ca «implementare» trebuie sa aiba un obiect ca «politica»" (Pressman, Wildavsky, 1973, p. XII).

O lucrare de referinta pentru aceste tipuri de studii este cea a lui Jeffrey L. Pressman si Aaron Wildavsky, *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, publicata în 1973 (pentru o trecere în revista a celor mai importante teorii, vezi Hill, 1997, cap. 6; Lane, 1993, cap. 4).

Pressman si Wildavsky introduc conceptul de *deficit de implementare*, care sugereaza problemele de cooperare între diferitele agentii si actori sociali implicati în materializarea politicilor sociale (Hill, 1997, p. 130).

Studiile ce pleaca de la presupozitia ca politica sociala se face la vârf, iar implementarea ei urmeaza în mod natural cursul "de sus în jos" au ca rezultat, în linii mari, formularea unei serii impresionante de "retete" de urmat atât în ceea ce priveste structurarea teoretica a politicilor sociale, dar si în ceea ce priveste lantul actorilor sociali implicati în implementarea acestora. "Retetele" sau "listele de recomandari" difera în functie de factorii considerati a fi relevanti pentru procesul de implementare, ca de exemplu, tipul de politici de implementat (asa a luat nastere si o serie întreaga de tipologii ale politicilor sociale), lantul actorilor implicati în procesul de implementare.

Teoriile care pornesc de la întelegerea procesului politic ca urmând calea "de jos în sus" produc analize asupra "celor mai de jos" organizatii implicate în implementarea politicilor sociale, evaluând capacitatile acestora ("ce pot face?") sau interesele acestora ("ce vor sa faca?"), ignorând însa în mare masura problema normativa legata de "ce ar trebui sa faca" (Rothstein, 1998, p. 66). Obiectivele politicilor sociale devin irelevante în

masura în care acestea nu "reies" din procesul de implementare.

R. Elmore (1978, 1980) introduce conceptul de "cartare retrospectiva" (*backward mapping*), ce se refera la analiza deciziilor organizationale si individuale, ca raspuns la problemele ce stau la baza politicilor sociale, completata ulterior cu cadrul legislativ si formal din care organizatiile si indivizii îsi pot deriva mijloacele cele mai adecvate prin care sa îsi sustina si promoveze deciziile adoptate si prin intermediul carora sa-si structureze obiectivele cele mai fezabile.

Alti autori pornesc de la analiza empirica, cu scopul de a determina natura si forma retelelor în cadrul carora actorii "locali" îsi conduc activitatile.

M. Hill (1997) ofera o imagine sintetica a diferentelor între cele doua tipuri de abordari:

Diferenta între cele doua abordari metodologice în studiile de implementare a politicilor publice

	Perspectiva "de sus în jos"	**Perspectiva "de jos în sus"**
Cadrul formal-legislativ al politicilor este considerat	rigid	flexibil
Politicile publice sunt vazute ca fiind	input al procesului de implementare	output al procesului de implementare
Prescrierea responsabilitatilor depinde de	procesul legislativ	adaptabilitatea la nevoile clientului

***Sursa**: Hill, 1997, p. 140.*

Ca urmare a criticilor aduse primului model, i.e. "de sus în jos", au luat nastere unele **pozitii intermediare**, care propun întelegerea procesului de implementare ca un proces continuu, evolutiv (Majone, Wildavsky, 1978) sau de învatare (Browne, Wildavsky, 1984), ca si formare de retele sau structuri (Hjern, Porter, 1981) sau ca aparitie de coalitii (Sabatier, 1986) etc.

Unele politici pot fi analizate mai adecvat cu ajutorul primului model, altele sunt mai apropiate ca forma si procesualitate de al doilea model. Orice politica trebuie analizata în termenii care prezinta formula cea mai adecvata. Disputa între validitatea celor doua modele nu numai ca nu are sens, dar ea este mai degraba întretinuta de optiuni valorice decât de considerente de natura stiintifica, considera Hill. "Nu exista nici un dubiu în faptul ca o parte a pasiunii ce caracterizeaza dezbaterea între perspectiva «de sus în jos» si «de sus în jos», în mod special în Marea Britanie, este asociata argumentelor în raport cu rolul pe care ar trebui sa îl joace guvernul central, respectiv guvernele locale, în determinarea politicilor" (Hill, 1997, p. 149).

Pentru a depasi aceasta falsa si neproductiva dihotomie, Lane (1993) propune o noua definire a conceptului de "implementare": ca stare, ca realizarea a ceva, pe de-o parte, si ca proces, ca si concretizare sau transpunere în fapt

a ceva, pe de alta parte. Pentru Lane (1993, p. 91), implementarea este o functie de trei variabile: intentiile, produsele directe ale politicii sau programului (output) si rezultatele mai largi (outcomes). Diferenta între "output" si "outcome" este în mare parte diferenta între "produsele" directe, concrete, ale unei politici (e.g., acordarea unui buget x unui numar de y beneficiari din z categorii de venit) si rezultatele sale, în termenii impactului acesteia asupra distributiei initiale a bunastarii, dar si asupra conditiilor ce determina distributia primara sau initiala a bunastarii (vezi si *organizatii ale administratiei publice*).

A compara intentiile initiale cu rezultatul sau impactul distributiv al politicii înseamna a evalua dimensiunea "statica" a conceptului si se refera la atribuirea responsabilitatilor în cadrul sistemului politic.

"Atribuirea de responsabilitati în cadrul sistemului politic si responsabilitatea administrativa si profesionala sunt imposibile în absenta notiunii de implementare a politicilor publice. Daca nu este posibil sa evaluezi gradul în care obiectivele si rezultatele distributive efective coincid, atunci atribuirea responsabilitatii în cadrul deciziilor publice este lipsita de sens" (Lane, 1993, p. 102).

Al doilea aspect ia în calcul latura dinamica a conceptului, referindu-se la procesul de concretizare sau transpunere în practica a politicii. Acesta vizeaza relatia între intentii si rezultatul direct, concret, al politicii respective. Dimensiunea procesuala se refera, considera Lane, la încredere. Daca prima dimensiune, cea statica, vizeaza capacitatea de atribuire a responsabilitatii, atunci cea de-a doua vizeaza gradul de încredere acordat actorilor implicati în procesul de "înfaptuire" a politicilor. În cadrul unui sistem democratic, delegarea încrederii este esentiala.

"Modul în care implementarea se realizeaza este treaba implementatorilor, pentru care sunt considerati responsabili, dar unde autonomia este vitala. Fara spatiu pentru actiune independenta, implementatorii nu pot face uz de capacitatea lor de judecata si evaluare asupra mijloacelor adecvate scopurilor si de a se adapta în functie de exigentele mediului lor, asigurând astfel flexibilitate" (Lane, 1993, p. 103).

În concluzie, **responsabilitatea si capacitatea de atribuire a responsabilitatii si încrederea nu sunt concepte exclusive**, chiar daca cele doua tipuri de abordari metodologice prezentate mai sus conduc la aceasta concluzie. În timp ce modelul "de sus în jos" pune accentul pe aspectul responsabilizarii si atribuirii de responsabilitati în cadrul procesului de implementare (sugerând astfel importanta structurilor de autoritate si control), modelul "de jos în sus" accentueaza prea tare aspectele legate de încredere, cu scopul de a prezerva flexibilitatea, adaptabilitatea si capacitatea de învatare a organizatiilor implementatoare.

Lane (1993) propune în final o noua definitie, menita sa realizeze o sinteza între cele doua tipuri de abordari metodologice: implementarea ca responsabilitate si încredere. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: putere discretionara; organizatii ale administratiei publice; noul management public

Bibliografie selectiva: **Browne si Wildavsky (1984); Elmore (1978, 1980); Hill (1997); Hjern si Porter**

(1981); Lane (1993); Majone si Wildavsky (1978); Murray (1984); Pressman si Wildavsky (1973); Rothstein (1998); Sabatier (1986)

Impozitarea

Impozitul este cunoscut ca *o prelevare facuta în numele statului, din resursele membrilor sai, pentru a contribui la cheltuielile guvernamentale* (*La grande encyclopédie*, p. 603).

Paul Cauves sustinea ca impozitul înseamna preluarea ce o cere puterea suverana individuala, în virtutea principiului de solidaritate nationala, pentru a participa la acoperirea cheltuielilor de interes general si la sarcinile datoriilor statului (apud Condor, 1996).

O alta definitie este cea a economistului Rugiero, care vine sa întareasca cele de mai sus, afirmând ca statul are chiar dreptul de proprietate asupra unei cote din bunurile cetatenilor, pâna la cuantumul impozitului datorat, ceea ce arata caracterul de obligativitate pentru plata impozitului în interesul superior al colectivitatii.

Impozitele poarta nume particulare, fie în functie de activitatile carora se aplica, fie în functie de cheltuiala careia îi sunt consacrate în mod special.

O clasificare fondata pe aceste denumiri subliniaza ca impozitul este **direct** pentru ca este prelevat imediat, pe proprietate sau pe munca, iar cel **indirect,** pentru ca este luat prin obligativitatea, impusa în aceeasi masura proprietarilor sau muncitorilor, de a-si cumpara libertatea de a folosi anumite obiecte sau de a-si exercita anumite privilegii.

În prezent, *impozitul* este definit ca plata baneasca obligatorie, generala si definitiva, efectuata de persoane fizice si juridice în favoarea bugetului statului, în cuantumul si la termene precis stabilite de lege, fara obligatia din partea statului de a presta platitorului direct si imediat un echivalent (Bistriceanu, apud Condor, 1996). Prin aceasta definitie se face si demarcatia dintre taxa si impozit, demarcatie extrem de importanta, deoarece: **taxele** sunt platile facute de persoane fizice sau juridice, de regula, pentru servicii prestate sau activitati efectuate în favoarea acestora de catre institutii publice.

Impozitele si taxele aplicate în decursul timpului în diferite tari sunt eterogene, atât din punct de vedere al particularitatilor de fond, cât si din punct de vedere al formei. Evolutia fiscala din fiecare tara a condus la modificari atât în ceea ce priveste categoriile de impozite si taxe percepute, cât si modificari ale cuantumului si destinatiei lor, ale modului de asezare si percepere. De exemplu, în România anilor 1940-1944, cotele la impozitul pe salariu erau de maximum 8%, iar dupa 1991 au atins 40%, peste un anumit venit lunar cota ridicându-se la 60%.

Impozitul direct se stabileste si se percepe nemijlocit (direct) de la persoanele fizice sau juridice pentru veniturile sau bunurile prevazute de lege (ex., pe profit, pe salarii, pe venitul agricol, pe dividende, pe avere). În general, acest tip de impozit este progresiv, tinând cont de capacitatea de contributie a contribuabilului, ceea ce înseamna ca rata de impunere creste în functie de venitul impozabil. Impozitele directe asigura 2/3 din veniturile fiscale în tarile dezvoltate si 2/5 în tarile în curs de dezvoltare.

Impozitul pe salariu se calculeaza prin aplicarea unor cote progresive

asupra veniturilor lunare din salarii, grupate pe transe de venit.

În România, impozitul pe salarii a fost cel mai important impozit perceput de la persoanele fizice. A intrat în vigoare la 1 ianuarie 1991, înlocuind impozitul pe fondul total de salarii. Erau considerate venituri sub forma salariului impozabil urmatoarele: salariile de orice fel, sporurile de orice fel, indemnizatiile de orice fel, recompensele si premiile, sumele platite din fondul asigurarilor societatii în caz de incapacitate temporara de munca si maternitate, sumele platite pentru concediul de odihna, orice alte câstiguri în bani sau în natura de la persoane juridice sau fizice, inclusiv cele conform contractului colectiv de munca, cu exceptiile prevazute de lege, indexarea si compensarea pentru cresterea preturilor.

Deoarece perioada de tranzitie a fost marcata de inflatie, deci de o crestere nominala a veniturilor din salarii, a fost necesara recalcularea periodica a transelor de venit (impozitul pe salariu s-a aplicat pâna la 31.12.1999, urmând sa fie înlocuit, începând cu 01.01.2000, de impozitul pe venitul global; aplicarea acestei forme de impozitare a fost însa amânata datorita problemelor de administrare a sistemului).

Impozitul pe venitul global reprezinta o forma a impozitului pe venitul persoanelor fizice, care presupune impunerea fiscala globala pe veniturile cumulate, realizate de acestea. Impunerea globala a veniturilor realizate de persoanele fizice este utilizata frecvent în tari ca SUA, Marea Britanie, Germania, Franta, Italia, Belgia.

În România, impozitul pe venitul total a fost introdus prin Ordonanta de Guvern nr. 73/1999. Potrivit acestei ordonante, impozitul pe venitul total este "suma datorata de o persoana fizica pentru veniturile realizate într-un an fiscal, determinata prin aplicarea cotelor de impunere asupra venitului anual global impozabil stabilit în conditiile legii".

Venitul anual global impozabil este suma veniturilor nete realizate din activitati independente, din salarii, din cedarea folosintei bunurilor, precum si a veniturilor de aceeasi natura realizate în strainatate, obtinute de persoanele fizice române, din care se scad pierderile fiscale reportate si deducerile personale.

Impozitul indirect (asupra consumului) este acel tip de impozit care este inclus în preturile bunurilor si serviciilor (de consum personal). Se caracterizeaza prin faptul ca, desi este suportat de cumparatori, este virat la buget de cei care au vândut bunurile sau serviciile respective. Despre acest impozit se poate spune ca, inevitabil, contine si un element de inechitate sociala, deoarece "ignora" capacitatea de contributie a cumparatorului. El afecteaza mai ales persoanele cu venituri mici, scutite de o impozitare directa. În tarile membre ale Uniunii Europene, impozitul asupra consumului se stabileste de catre organismele comunitare (e.g., Consiliul Uniunii).

Taxa pe valoarea adaugata (TVA) este un impozit pe consum, aplicat în fiecare punct al transferului de bunuri si servicii, de la primul producator pâna la consumatorul final.

TVA este instituita pentru prima data în Franta, în 1955, suferind în timp modificari. Acest nou impozit a fost adoptat în 1970 de tarile membre ale Pietei Comune, în 1977 s-a realizat armoniza-

rea definitiva a TVA în toate tarile Uniunii Europene. TVA este perceputa si în Japonia, în multe state din lumea a treia, în Ungaria, Cehia, Slovacia, Polonia, Bulgaria, Estonia, Lituania, dar nu în Australia sau SUA, care practica un tip special de impozitare, asa-numita taxa pe vânzari. Se poate vorbi totusi de o tendinta de universalizare a TVA în practica financiara.Începând cu 1 iulie 1993, TVA a fost introdusa si în practica fiscala din România.

Acciza reprezinta un impozit indirect inclus în pretul de vânzare al unor marfuri (cum ar fi cafeaua, bauturile alcoolice, tigarile, autoturismele, confectii din blanuri naturale, diferite articole de lux). Este o taxa speciala aplicata consumului, suportata de consumatorii bunurilor specificate de lege, indiferent daca sunt produse în tara sau sunt importate. Deoarece accizele se aplica asupra unor categorii de bunuri a caror cerere este inelastica si cresterea preturilor la aceste bunuri nu determina o reducere semnificativa a consumului, veniturile bugetare provenite din accize sunt relativ stabile. Ca si în cazul TVA, platitorii la buget sunt agentii economici, desi valoarea este suportata de cumparatori.

Cotizatiile sociale sunt prelevari obligatorii efectuate asupra salariilor sau asupra venitului, pentru nesalariati. Spre deosebire de alte impozite, cotizatia sociala are o destinatie precisa. De exemplu, un anumit procent prelevat pe salariu este folosit pentru finantarea ajutorului de somaj, un altul va permite acoperirea cheltuielilor asociate accidentelor de munca.

Impozitul negativ constituie cadrul conceptual al distribuirii secundare a veniturilor prin transferuri. Impozitul negativ este o optiune fiscala orientata împotriva saraciei în tarile bogate. Principiul consta în asigurarea unui venit minim tuturor cetatenilor. Impozitul negativ presupune un prag de venit garantat, pentru care impozitul este zero. Începând de la acest prag, apare impozitul pozitiv. În acest fel, una din functiile impozitului pozitiv este si aceea de a finanta impozitul negativ. Potrivit acestui sistem, bogatii platesc impozite care sunt distribuite sub forma de alocatii saracilor, asigurându-li-se acestora **venitul minim garantat**. Daca în cazul impozitului pozitiv se respecta principiul "la venit egal, impozit egal", în cazul impozitului negativ se aplica principiul "la saracie egala, ajutor egal". Impozitul negativ este deci o alocatie în veniturile gospodariilor sau o subventionare directa.

Mai multe tari au adoptat, sub diverse forme, sistemul impozitului negativ, ca de exemplu, RFG în anul 1962, Marea Britanie în 1966, Belgia în 1974, Luxemburg în 1986.

Cele mai frecvente categorii de impozite si taxe utilizate în sistemele fiscale nationale din Europa sunt urmatoarele:

1. Impozite pe venit:

- impozitul pe venitul/profitul agentiei economice;
- impozitul pe veniturile persoanelor fizice (de ex., impozitul pe salarii).

2. Contributii pentru asigurari sociale, denumite în general contributii pentru securitatea sociala.

3. Impozite pe avere:

- impozitele pe bunuri imobile/terenuri;
- impozite pe capital/valoare;

- impozite pe succesiuni si donatii;
- impozite pe transferul capitalului.

4. Impozite si taxe pe bunuri/marfuri, cum sunt:

- impozite pe circulatia bunurilor sau pe vânzari, în special TVA (taxa pe valoarea adaugata);
- impozite/taxe de consumatie;
- impozite asupra productiei;
- impozite pentru protectia mediului înconjurator.

5. Taxe vamale.

6. Taxe de timbru.

Mai exista si alte clasificari, ca de exemplu, clasificarea economica, ce pune în evidenta legatura dintre venit, capacitatea contributiva la nivel individual si global si prelevarile fiscale, precum si influenta acestora din urma asupra calitatii vietii si potentialului economic:

- impozite pe venit - venitul realizat;
- impozite pe consum - venitul consumat;
- impozite pe capital - venitul economisit sau investit.

Impozitele pot fi grupate si în functie de periodicitatea cu care sunt percepute:

- impozite permanente cu caracter periodic;
- impozite neperiodice;
- impozite exceptionale.

Alte clasificari opereaza distinctia între:

- impozite proportionale (între baza impozabila si cuantumul prelevarii fiscale se pastreaza aceeasi proportie; majoritatea impozitelor pe venitul utilizat/consumat iau cote proportionale) si impozite progresive (cotele cresc pe masura cresterii bazei impozabile în diverse ritmuri);
- impozite specifice si impozite *ad-valorem* (majoritatea impozitelor actuale se stabilesc asupra unor baze impozabile valorice: impozitele pe venituri, impozitele pe consum, pe capital).

Impozitele reprezinta:

- principala sursa de venituri a statului;
- principala modalitate de realizare a alocarii optime a resurselor între cele doua mari sectoare: privat si public;
- instrumente de orientare a economiei, prin obiectivele stabilite de catre puterea publica;
- instrumente de înfaptuire a echitatii sau *justitiei sociale* în plan fiscal;
- instrumente de influentare a inflatiei, prin influentarea comportamentelor contribuabililor privind consumul de resurse, de bunuri si servicii.

Sistemul fiscal este format din totalitatea impozitelor si taxelor provenite de la persoanele juridice si persoanele fizice, care alimenteaza bugetele publice. ◢**Mihaela Teodorescu**◣

Vezi si: buget; politica bugetara

Bibliografie selectiva: **Condor (1996)**

Indemnizatii de somaj

I.s. (engl., *unemployment benefits,* fr., *préstations de chômage*) reprezinta totalitatea formelor de suport financiar acordate somerilor. În majoritatea tarilor, acordarea i.s este conditionata de înscrierea la oficiile specializate în evidenta somerilor si de statutul de somer oficial recunoscut. La baza constituirii sistemului de i.s. stau atât principii asiguratorii, cât si de asistenta. Modelul liberal atribuie un rol major testarii

mijloacelor pentru garantarea unor venituri în situatia pierderii celor din munca, în timp ce tarile care nu au optat pentru acest tip de strategie limiteaza mult aria de aplicare a acestui principiu. Marea Britanie are un sistem de protectie a somerilor bazat predominant pe principiile asistentei, toti cei care au cotizat primind automat, în caz de somaj, un ajutor finantat din cotizatiile salariale. Daca situatia lor nu se schimba pe durata unui an, primesc alocatie de stat, ca orice persoana care nu realizeaza un venit minim. Individul este direct responsabil de statutul sau pe piata fortei de munca. Spre deosebire, modelul Europei continentale protejeaza locul de munca, obliga patronii marilor întreprinderi sa anunte din timp necesitatea restrângerii activitatii si sa plateasca salariatilor despagubiri. De asemenea, sunt dezvoltate diverse forme de i.s si alocatii familiale, dublate de o preocupare sustinuta, prin servicii de stat si private, pentru consiliere si orientare profesionala, astfel încât sa sprijine individul în a deveni cât mai repede persoana ocupata. În România, sistemul de protectie sociala a somerilor este, de asemenea, dual. Caracter asiguratoriu are ajutorul de somaj direct legat de veniturile din munca pe timpul vietii active. El este completat cu un sistem de sprijin de tipul asistentei sociale, pentru cei care depasesc perioada în care au drept la ajutor, dar nu-si schimba statutul de persoana fara loc de munca si daca veniturile familiei somerului nu depasesc un nivel prestabilit. În România i.s. sunt ajutorul de somaj, alocatia de integrare profesionala si alocatia de sprijin.

Ajutorul de somaj este acordat de stat persoanelor care se afla în situatia de a fi somer. Dreptul la ajutor de somaj este asiguratoriu, în sensul ca este conditionat de participarea individului la crearea fondului pentru acoperirea acestui risc. A fost reglementat pentru prima data prin Legea nr. 1/1990, care prevedea pentru persoanele ramase fara loc de munca din motive neimputabile lor dreptul de a primi o indemnizatie financiara timp de 6 luni, în raport cu vechimea în munca si salariul avut, astfel: 50% din salariul mediu net al ultimelor 3 luni, pentru cei cu vechime în munca pâna la 5 ani, dar nu mai putin de 75% din salariul minim net pe tara: 55% din salariul mediu net al ultimelor 3 luni, pentru cei cu vechime în munca de 5 pâna la 15 ani, dar nu mai putin de 80% din salariul minim net pe tara: 60% din salariul mediu net al ultimelor 3 luni, pentru cei cu vechime în munca de peste 15 ani, dar nu mai putin de 80% din salariul minim net pe tara. Pentru cei încadrati pe baza de contract cu vechime determinata, ajutorul de somaj reprezinta 50% din venitul mediu lunar al ultimelor 12 luni. Au fost asimilate aici si persoanele fizice autorizate sa presteze o activitate individuala si membrii asociatiilor familiale, daca au contribuit la constituirea fondului de somaj o perioada de 12 luni în ultimii 2 ani, în situatia în care si-au încheiat activitatea, ca si absolventii scolilor speciale de handicapati care nu au loc de munca. Au fost exclusi de la plata ajutorului de somaj cei al caror contract înceteaza din motive imputabile lor si cei ale caror familii au în proprietate teren peste o limita prestabilita. Ulterior, dreptul de a primi autor de somaj s-a extins la 9 luni. Desi conceput pe baze asiguratorii, ajutorul de somaj nu poate depasi cuantumul a 2 salarii minime nete pe tara. Aceasta limitare, care încalca de

altfel caracterul asiguratoriu al ajutorului de somaj, este menita sa descurajeze atitudinea pasiva fata de munca. Dreptul de a primi ajutor de somaj este conditionat de înscrierea la Oficiul Fortelor de Munca, de participarea la cursurile de calificare/recalificare, de acceptarea eventualelor locuri de munca ce îi sunt oferite somerului.

Ajutorul de integrare profesionala este acordat tinerilor absolventi ai diferitelor forme de învatamânt, care nu gasesc loc de munca si care se înscriu la Oficiul Fortelor de Munca. Aceasta forma de suport vine sa suplineasca ajutorul de somaj, la care acestia nu au dreptul, dat fiind ca nu sunt asigurati împotriva riscului de somaj. Cuantumul acestuia este de 60% din salariul minim net pe tara pentru cei care provin din rândul absolventilor învatamântului preuniversitar, respectiv 70% pentru absolventii de învatamânt superior, care, într-o perioada de 60 de zile de la absolvire, nu au reusit sa gaseasca un loc de munca. Sunt asimilati celor eligibli pentru acest tip de ajutor si tinerii care au încheiat stagiul militar, care înainte de efectuarea acestuia nu au avut loc de munca si care, în termen de 30 de zile de la aceasta data, nu s-au putut angaja. Conditiile de noneligibi-litate sunt aceleasi ca si în cazul ajutorului de somaj. Acordarea lui este reglementata de aceleasi legi care reglementeaza si ajutorul de somaj.

Alocatia de sprijin este acordata somerilor care, la expirarea termenului de acordare a ajutorului de somaj, nu gasesc loc de munca si sunt lipsiti de mijloace de întretinere. Aceasta reprezinta 60% (initial 40%) din salariul de baza minim brut pe economie, impozat, timp de 18 luni de la încheierea perioadei de acordare a ajutorului de somaj. Lipsa mijloacelor de întretinere este definita de situatia în care membrii familiei somerului nu realizeaza împreuna cel putin 60% (initial 40%) din salariul minim brut pe tara, impozat. Este, prin urmare, o forma de asistenta, fiind independenta de perioada si cuantumul cotizatiei somerului. Ea a fost reglementata prima data în 1992, când numarul somerilor a fost de aproape patru ori mai mare decât în anul precedent. Conditiile de noneligibilitate sunt aceleasi ca si în cazul ajutorului de somaj.

	Durata	Nivelul indemnizatiei
Bulgaria	6-12	60% din salariul mediu brut pe 6 luni. 75% în cazul recalificarii.
R. Ceha	< 6	60% din salariul anterior, dupa 3 luni 50%. 70% în cazul recalificarii.
Ungaria	3-12	75% din câstigurile medii brute ale ultimului an în prima treime a perioadei. Ulterior 60%.
Polonia	12 (18)	36% din salariul mediu pe economie al ultimului trimestru. Creste cu 15% în cazul recalificarii.
România	9 + 18	50, 55, 60% din salariul net al ultimelor 3 luni, functie de durata angajarii.
Germania	12 + nelimitat	23% din câstigurile salariale.

***Sursa**: European Community,* Employment observatory. Central and Eastern Europe*, nr. 7/1995, ILO, Géneve.*

Restructurarile masive din a doua jumatate a anilor '90 au fost, de asemenea, însotite de stimulente financiare suplimentare. Pentru salariatii din ramurile economiei nationale pentru care a fost decisa restrângerea drastica a activitatii a fost prevazuta acordarea unor plati compensatorii: echivalentul a 10, 12, 20 de salarii, în functie de vechimea în munca, în afara drepturilor de somaj cuvenite, pentru a-i stimula sa accepte disponibilizarea.

În afara cheltuielilor privind i.s. acordate direct somerilor, a fost reglementat un ajutor pentru încalzire pe durata lunilor de iarna, în cuantum fix, neimpozabil, acordat familiilor celor care nu realizeaza venituri într-un anumit cuantum.

Nivelul si durata i.s. în câteva dintre tarile europene sunt prezentate în tabelul anterior. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: politici pasive

Bibliografie selectiva: **FIMAN (1997a); ILO (1995)**

Indicatori ai starii de sanatate

1. **Speranta de viata la nastere** sau **durata medie de viata** este un indicator ce reflecta ansamblul conditiilor economice, sociale, de mediu si sanitare în care populatia îsi desfasoara activitatea. În România, valoarea acestui indicator pentru perioada 1995-1999 a fost: 68,95 ani pentru ambele sexe, 65,19 ani pentru sexul masculin si 73,00 ani pentru sexul feminin, în usoara scadere fata de 1989, când era de 69,56 ani.
2. **Natalitatea** reprezinta numarul de nascuti vii la 1000 de locuitori. Începând cu 1989, rata natalitatii a scazut de la 16,0‰ la 10,2‰ în 1996, 10,5‰ în 1997 si 10,6‰ în 1998. Scaderea natalitatii, asociata cu cresterea mortalitatii generale, a dus la un spor natural negativ al populatiei începând cu anul 1992, consecinta fiind scaderea populatiei din România.
3. **Fertilitatea generala** reprezinta numarul de nascuti vii la 1.000 de femei cu vârste cuprinse între 15 si 49 de ani. Rata fertilitatii a scazut de la 68,2‰ în 1986 la 39,9‰ în 1996 si a crescut putin în 1997, pâna la 41,2‰. Scaderea natalitatii si fertilitatii se explica în primul rând prin conditiile socio-economice, care au determinat modificari importante în comportamentul demografic al familiei.
4. **Mortalitatea infantila** reprezinta numarul de decese 0-1 an la 1.000 de nascuti vii. În anul 1998, mortalitatea infantila a fost de 20,2‰, fata de 26,9‰ în 1989. Principalii indici specifici ai mortalitatii infantile sunt: **mortalitatea neonatala** (respectiv decesele din prima luna de viata) si **mortalitatea postneonatala** (decesele care survin de la 28 zile de la nastere pâna la un an).
5. **Mortalitatea materna** reprezinta numarul de decese prin complicatii ale sarcinii, nasterii si lauziei la 1.000 de nascuti vii. Valoarea acestui indicator este mare comparativ cu alte tari, mortalitatea materna fiind în România de 6 ori mai mare decât media Uniunii Europene.
6. **Mortalitatea generala** reprezinta numarul de decese la 1.000 de locuitori. Valoarea sa a fost în 1998

de 12,9‰. În ceea ce priveste mortalitatea specifica pe sexe, ca si în majoritatea tarilor europene, în România se constata o supramortalitate la sexul masculin, fenomenul fiind mai pregnant în mediul rural.

Principalele cauze de deces în anul 1999 au fost, în ordine: bolile aparatului circulator, tumorile, bolile aparatului respirator, accidentele, traumatismele, otravirile si bolile aparatului digestiv.

Pentru compararea nivelurilor de mortalitate generala interjudetene se utilizeaza indicii corectati, indicii bruti de mortalitate generala nefiind comparabili.

Mortalitatea proportionala pe cauze (decese de o anumita cauza din decese de toate cauzele) în anii '90 a continuat, în mare, o tendinta anterioara caracterizata prin: cresterea ponderii deceselor prin boli cardio-vasculare (cardiopatie ischemica si HTA), scaderea ponderii deceselor prin boli respiratorii si boli infectioase (fenomen mai accentuat la sexul feminin), cresterea ponderii deceselor datorate tumorilor (în special, la femei si tineri care înainte erau considerate populatii cu risc scazut), cresterea ponderii deceselor prin accidente la vârstele tinere.

Pentru o serie de boli cunoscute ca fiind legate mai strâns de stilul de viata si de capacitatea imunologica a organismului (boli infectioase si parazitare, bolile aparatului digestiv si bolile organelor genito-urinare), se poate remarca tendinta de crestere accentuata si continua.

Distributia teritoriala (pe judete) a fenomenului mortalitatii releva inegalitati mari atât la nivel global (pentru toate cauzele), cât si specific (pe cauze de deces). Astfel, în 1998, rata standardizata a mortalitatii în judetul Brasov era de 9,1‰, în timp ce în judetul Giurgiu ajungea la 15,6‰. Alte judete cu probleme din acest punct de vedere: Arad, Teleorman, Salaj, Bihor, Satu Mare.

Pe lânga aceste inegalitati, un alt indiciu pentru necesitatea si posibilitatea unor interventii îl constituie faptul ca ratele standardizate ale mortalitatii pentru multe din cauzele de deces considerate ca **evitabile** sunt semnificativ crescute, exemplul cel mai puternic fiind dat de HTA si accidentele cerebro-vasculare.

Sub aspectul **anilor potentiali de viata pierduti**, cele mai importante boli sunt:

a) accidentele, traumatismele si otravirile;
b) pneumoniile;
c) bolile cardio-vasculare;
d) tumorile.

7. **Morbiditatea** reprezinta numarul de îmbolnaviri într-o populatie.

În anul 1997, comparativ cu anul 1989, utilizând datele din anchetele de sanatate realizate în cei doi ani, numarul estimat de afectiuni a crescut cu 20% (de la 16.480.000 la 19.874.000). Numarul de bolnavi a crescut mai accentuat la grupa de vârsta tânara si adulta (15-59 ani), la sexul feminin si în mediul rural.

O alta modalitate de a analiza starea de sanatate a unei populatii si, în acelasi timp, impactul diferitilor factori determinanti este calcularea poverii datorata bolii si, consecutiv, analiza cost-eficacitatii. Aceasta abordare reprezinta un instrument de luare a deciziei în vederea structurarii stimu-

lentelor si penalizarilor pentru îmbunatatirea folosirii cost-eficace a unor resurse limitate atât de catre pacienti, cât si de catre furnizorii de servicii. Povara datorata îmbolnavirilor poate fi un instrument folosit pentru a decide care dintre interventiile pentru sanatate trebuie sa fie rambursate integral, partial sau deloc, iar folosirea unor servicii de sanatate specifice sa fie încurajate sau descurajate, implicit sau explicit.

Unitatea de masura agregata pentru povara datorata îmbolnavirilor este anul de viata ajustat pentru dizabilitate si incapacitate (DALY). În contrast cu masurarea mortalitatii standard, metodologia poverii datorate îmbolnavirilor (PDB), împreuna cu metodologia cererii si a costurilor, constituie un instrument pentru elaborarea de politici care stabilesc legaturi strânse între economie si sanatate, masurând pierderile viitoare de ani de viata productivi care includ incapacitatea. Aplicând analiza DALY în România, s-a constatat ca **exista o povara mare a îmbolnavirilor datorata afectiunilor legate de stilul de viata.**

Mai mult de jumatate din DALY pierduti în primele zece categorii de cauze sunt atribuibili bolilor legate de sistemul cardio-vascular si circulator, urmat de 25 de procente datorate complicatiilor legate de consumul de alcool. Acestea sunt boli strâns legate de factori de risc comportamentali, cu componenta sociala, e.g., fumatul si consumul de alcool.

Majoritatea covârsitoare din total DALY (sau 44 de procente) sunt pierduti datorita unei singure categorii de patologie, bolile circulatorii, care cuprind bolile cerebro-vasculare (14 procente) si cardio-vasculare (30 de procente).

A doua în ordinea importantei este reprezentata de tumori sau cancer de diverse feluri, mai ales ale plamânului, colonului, sânului si prostatei.

Traumatismele si bolile respiratorii au aceeasi pondere de DALY pierduti, 6 procente fiecare. DALY pierduti pentru traumatisme sunt mai scazuti în România decât în alte tari din Europa de Est, care au rate mai înalte pentru accidente rutiere.

Diabetul intra în clasificare cu bolile de nutritie/hematologice si contribuie cu 3 procente din total DALY pierduti. Bolile infectioase si parazitare contribuie cu 2 procente din total DALY pierduti. Cele 2 procente de DALY pierduti asociati afectiunilor obstetricale, perinatale si congenitale includ avorturile, deoarece fara sarcina, nici unul din evenimentele asociate nasterii nu ar mai avea loc.

Politicile de sanatate si alocarea resurselor în România ar trebui sa se adreseze programelor care ajuta la prevenirea si controlul fumatului, consumului de alcool si la dezvoltarea unor obiceiuri alimentare sanatoase, pentru a reduce astfel semnificativ povara îmbolnavirilor si un mare procentaj din DALY pierduti. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: sanatate publica

Bibliografie selectiva: **Vladescu (1999)**

Indicatori cantitativi si calitativi ai locuirii

Descrierea, analiza si evaluarea conditiilor de locuit se realizeaza si cu ajutorul unor indicatori ce reflecta situatia/calitatea locuirii unei populatii la un moment dat. Utilitatea acestor indicatori este data însa si de posibilitatea

realizarii unor comparatii privind gradul de confort de locuire între diferite populatii, precum si de anticipare a unor evolutii viitoare în sfera politicilor de locuire. Indicatorii de locuire pot fi *sociali* (numar mediu de persoane pe o camera) sau *economici* (nivelul investitiilor de la bugetul de stat), *obiectivi* (suprafata locuibila pe persoana) sau *subiectivi* (autoaprecierea conditiilor de locuit), *absoluti* (numar total de locuinte construite din fondurile statului într-un an) sau *relativi* (numar total de locuinte construite din fondurile statului într-un an din totalul locuintelor construite), *unidimensionali* sau *multidimensionali* etc. Toate aceste categorii de indicatori pot fi însa de natura *cantitativa* sau *calitativa*. De multe ori însa, unii indicatori calitativi includ si o importanta dimensiune cantitativa, existând unele controverse cu privire la acest criteriu de clasificare. Numerosi autori afirma ca marea majoritate a indicatorilor calitativi sunt, de fapt, de natura cantitativa, deoarece cvasimajoritatea indicatorilor cantitativi prezinta si o dimensiune calitativa.

a) *Indicatorii cantitativi* se refera la acele caracteristici cuantificabile ale trasaturii unei locuinte. Principalii indicatori cantitativi ai locuirii utilizati în literatura de specialitate sunt: ponderea locuintelor cu una, doua, trei, patru camere si peste în totalul locuintelor; numar de locuinte la 1.000 de locuitori; suprafata medie locuibila pe o locuinta; suprafata medie pe o camera; numar mediu de camere pe o locuinta; numar mediu de persoane pe o locuinta; gradul de uzura sau de îmbatrânire a locuintei; suprafata medie locuibila pe locuitor; numar mediu de persoane pe o camera. În analizele cantitative, ultimii doi indicatori prezentati sunt cei mai relevanti în evaluarea gradului de confort asigurat de o locuinta. În România (1998), valoarea acestor doi indicatori era de 11,7 m^2/persoana, respectiv 1,18 persoane/camera, în timp ce în medie, la nivelul tarilor UE (1990-1992), valorile corespunzatoare erau de 35,0 m^2/persoana, respectiv 0,6 persoane/camera. Pe baza unor asemenea indicatori se pot realiza anticipari ale evolutiei în acest domeniu, ca de exemplu: în conditiile în care rata casatoriilor si cea a natalitatii sunt în crestere într-o regiune/tara, iar rata investitiilor în constructia de noi locuinte este stationara sau în scadere, se poate anticipa o degradare a conditiilor de locuit ale unei populatii.

b) *Indicatorii calitativi* se refera îndeosebi la gradul de înzestrare a unei locuinte cu diferite utilitati, echipamente si bunuri de folosinta îndelungata. Din aceasta categorie, indicatorii mai frecvent folositi sunt: procentul locuintelor racordate la reteaua de curent electric, gaze naturale, apa curenta, termoficare (sau modalitatea de încalzire a locuintei), canalizare, prezenta WC-ului cu apa în interiorul locuintei, materialul de constructie predominant al peretilor exteriori si al planseelor, durata medie de viata a locuintei; gradul de dotare cu aparate electrocasnice de stricta utilitate (aragaz, frigider, masina de spalat, aspirator, televizor/radio etc.). O alta modalitate de evaluare a confortului unei locuinte este aceea de a alcatui si calcula *indici,* cum ar fi cel de dotare a locuintei cu utilitati, de dotare a locuintei cu bunuri de folosinta îndelungata etc., care reflecta aspectele legate de confort într-o maniera mai globala si

mai relevanta. Acesti indici reprezinta de altfel o agregare a unor indicatori *unidimensionali* într-un indicator *multidimensional*.

De asemenea, sunt utilizati si alti indicatori, uneori situati la granita dintre cei cantitativi si cei calitativi: forma de proprietate asupra locuintei, procentul locuintelor unifamiliale, procentul cladirilor de locuit ocupate de o singura familie, indicatori de finantare a diferitelor sectoare ale locuirii (stat, privat, nonprofit) etc. ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: politici de locuire; standarde de locuire

Bibliografie selectiva: **Priemus (1992); Balkin (1996)**

Inegalitate

Conceptul de egalitate - desi opusul inegalitatii - are o încarcatura morala mai pregnanta decât cel de inegalitate. Conceptul de inegalitate a fost utilizat în literatura de specialitate în special pentru a desemna inegalitatea economica, adesea utilizat ca fiind echivalent cu inegalitatea veniturilor.

Vom discuta deci termenul, spre deosebire de cel de egalitate, în acest sens mai restrictiv, limitându-ne la inegalitatea economica.

Înainte însa de a discuta despre inegalitatea economica, sa încercam sa conturam care sunt limitarile impuse de o abordare strict monetarista.

Barr (1993) sintetizeaza trei tipuri de probleme ce limiteaza întelegerea inegalitatii prin prisma inegalitatii monetare. În primul rând, **alegerile individuale** neconstrânse pot duce la niveluri inegale de venit. Daca preferintele unui individ se centreaza în jurul unor activitati ce impun un nivel ridicat de consum (calatorii, restaurante, haine moderne), atunci optiunea sa de a câstiga mai mult lucrând mai mult este determinata de preferintele sale. Alt individ, cu preferinte mai putin consumatoare de bani, poate opta pentru un nivel mai scazut de venituri si mai mult timp liber. Ambii indivizi încearca, prin alegerile pe care le fac, sa îsi maximizeze utilitatea, iar considerarea lor ca "inegali" în baza veniturilor inegale nu pare a fi justificata cu nimic.

În alte cazuri, **diferentele pot fi determinate de vârsta, efecte ale ciclului de viata,** ca de exemplu, diferenta în termeni monetari între doi indivizi cu aceleasi capacitati, dar având vârste diferite si deci experienta si pozitii diferite, ce determina niveluri diferite de câstig. În acest caz, nu putem vorbi de o diferenta de oportunitate sau sansa si deci de inegalitate structurala.

Diferentele între indivizi se pot datora unor **fluctuatii de venit** fara ca, în fapt, diferentele observate la un moment dat sa reflecte efectiv o stare de inegalitate.

Inegalitatea economica

Nici saracia, nici bogatia extrema nu pot singure sa descrie inegalitatea într-o societate. Inegalitatea economica poate fi definita, în termeni generali, ca reflectând "contrastul între conditiile economice ale diferitelor persoane sau ale diferitelor grupuri" (Champernowne si Cowell, 1998, p. 2). Evaluarea gradului de inegalitate într-o societate depinde de modul în care sunt operationalizate si masurate cele doua concepte prezente în definitie: "conditiile economice" si "grupuri" relevante. Evaluarea

inegalitatii este strâns legata deci de modul de reprezentare a distributiei bunastarii într-o societate.

Care sunt **conditiile economice**, respectiv bunastarea individuala, în raport cu care masuram inegalitatea într-o societate? Cea mai utilizata operationalizare se refera la **dimensiunea monetara**. Dimensiunea monetara permite nu numai masurarea "bunastarii individuale", dar si compararea "bunastarilor" diferitilor indivizi sau grupuri. Dimensiunea monetara poate fi masurata prin doua variabile: veniturile sau consumul.

Veniturile au avantajul de a putea fi masurate mai facil decât alti indicatori monetari ai bunastarii economice, cum ar fi, de exemplu, consumul. Un alt avantaj al utilizarii veniturilor ca indicator al bunastarii economice este acela ca permite o analiza logica a impactului diferitelor strategii redistributive (impozitare, beneficii sociale monetare) prin compararea distributiei veniturilor posttaxare si posttransfer cu distributiile posttaxare si pretransfer, respectiv pretaxare si pretransfer.

Operationalizarea bunastarii economice prin intermediul **consumului monetar** are avantajul de a reflecta mai fidel nivelul de trai al individului, datorita inertiei sale în raport cu fluctuatii minore ale veniturilor. A "fotografia" distributia bunastarii economice a indivizilor prin surprinderea veniturilor poate induce distorsiuni în evaluarea inegalitatii datorita fluctuatiilor sistematice sau aleatoare ale veniturilor (precum sezonalitatea, pierderea temporara a locului de munca, instabilitatea anumitor venituri). Consumul prezinta deci avantajul de a fi mai stabil, mai inert în raport cu fluctuatiile si schimbarile economice minore.

Masurarea bunastarii monetare, fie prin venituri, fie prin consum, trebuie sa surprinda si redistributia realizata în cadrul relatiilor sociale familiale, de vecinatate, prietenie. A da bani copiilor sau parintilor, a ajuta financiar tinerele familii prin institutia nuntii sau a botezului reprezinta o forma de redistributie a bunastarii ce nu poate fi surprinsa prin masurarea veniturilor curente din munca.

De asemenea, dimensiunea monetara trebuie sa înglobeze si acea componenta a consumului ce nu se realizeaza prin intermediul banilor: autoconsumul, deci consumul asigurat din propria productie. Aceasta componenta nonmonetara, o data tradusa în termeni monetari, va schimba configuratia distributiei bunastarii economice, în special atunci când un astfel de consum fie este semnificativ în totalul consumului, fie diferentiaza sistematic între anumite grupuri sociale (de exemplu, indivizii traind în mediul urban comparativ cu cei traind în mediul rural).

Este evident ca utilizarea venitului ca indicator al bunastarii economice va duce la rezultate diferite fata de cele obtinute ca urmare a utilizarii consumului în acest scop. Evaluarea inegalitatii este deci puternic influentata de modul în care operationalizam bunastarea economica. În general, operationalizarea prin venituri duce la identificarea unei inegalitati mai pronuntate decât în cazul utilizarii consumului ca indicator al bunastarii economice.

Evaluarea inegalitatii este influentata, de asemenea, de alegerea unitatii de analiza, deci a unitatii în raport cu care masuram venitul, respectiv consumul. Care unitate de analiza reflecta

mai adecvat realitatea sociala - individul, familia sau gospodaria?

A ne raporta la individ ca unitate de analiza si comparare a bunastarii înseamna sa pornim de la presupozitia ca într-o societate este neadecvat sau "imoral" sa presupunem ca individul împarte cu altii, în cadrul unei anumite grupari sociale, i.e. familia sau gospodaria, bunuri si venituri. A opta pentru o analiza pornind de la individ înseamna a respecta dreptul si libertatea fiecarui individ de a decide singur asupra modului de utilizare a propriilor resurse.

Daca ne raportam la familie sau gospodarie, atunci presupozitia de la care pornim este ca în realitate veniturile se distribuie în cadrul acesteia în raport cu nevoile specifice fiecarui membru. Aceasta situatie poate aproxima mai bine realitatea în anumite contexte socio-culturale. În acest caz, distributia veniturilor nu se prezinta pornind de la venitul fiecarui individ, ci de la **venitul, respectiv consumul per capita** al unei familii sau gospodarii, pentru a ajusta acest venit sau consum la marimea unitatii de analiza.

A lucra însa cu venitul, respectiv consumul per capita înseamna a nu tine cont de nevoile specifice ale anumitor categorii de indivizi (de exemplu, de faptul ca nevoile alimentare difera în functie de sex si vârsta) si de economiile de scala (e.g., costurile pentru satisfacerea anumitor nevoi nu cresc în acelasi ritm cu cresterea numarului de membri într-o familie). Pentru a diferentia în functie de aceste doua tipuri de situatii (i.e. nevoi diferite si economii de scala), se utilizeaza adesea ca unitate de masura a distributiei veniturilor **venitul, respectiv consumul, pe adult echivalent**. Adultul echivalent omogenizeaza aceste aspecte, ducând la un numar de "adulti echivalenti" într-o familie sau gospodarie diferit de numarul de persoane din cadrul respectivei familii sau gospodarii. Transformarea numarului de persoane în numar de "adulti echivalenti" se realizeaza prin intermediul unei scale de echivalenta. **Scalele de echivalenta** difera în functie de presupozitiile pe care le facem în raport cu consumul si patternurile de consum într-un context social dat. De exemplu, daca consideram ca ponderea consumului alimentar în totalul consumului unei familii sau gospodarii este foarte mare, în medie, putem utiliza o scala de echivalenta ce are la baza diferentele de necesar caloric între persoanele adulte, vârstnici si copii sau între sexe. Un adolescent are un necesar caloric mai ridicat decât un adult si deci acesta va "valora" mai mult decât un adult, deci va fi numarat ca fiind mai mult de o persoana, în timp ce o persoana vârstnica, cu un necesar caloric mai redus, va fi considerata a "valora" mai putin decât un adult.

În general, se poate afirma ca inegalitatea este mai mare atunci când ne raportam la veniturile unui individ decât în cazul în care se alege ca unitate de analiza familia sau gospodaria.

Modalitati de reprezentare a distributiei veniturilor si masurare a inegalitatii monetare

Cea mai simpla forma de reprezentare a distributiei bunastarii monetare este cea a frecventelor.

O masura rudimentara a inegalitatii pornind de la frecventele diferitelor venituri în populatie este **varianta (ca**

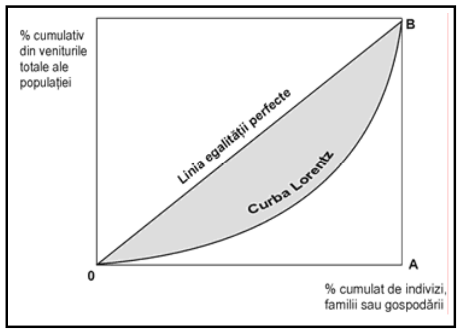
masura a dispersiei). Varianta se exprima ca medie algebrica a diferentele între nivelul veniturilor în populatie si venitul mediu, în care fiecare diferenta este ponderata cu propria marime. Cresterea veniturilor peste medie, respectiv scaderea veniturilor sub medie, duce la scaderea dispersiei si deci a inegalitatii masurate astfel. O problema majora a acestei masuri este faptul ca este sensibila la marimea absoluta a veniturilor; o crestere a tuturor veniturilor într-o populatie duce la cresterea variantei, pastrând însa inegalitatea constanta.

O masura de natura a depasi aceasta problema este **coeficientul de variatie**, ce raporteaza varianta la media veniturilor în populatie, deci "normalizeaza" varianta, facând-o independenta de scala.

O alta masura a inegalitatii propusa este cea care confera o pondere mai mare diferentelor între medie si veniturile cele mai scazute. În acest caz, inegalitatea se considera a fi mai mare atunci când diferentele între venituri se datoreaza, în mai mare masura, veniturilor scazute. Cu cât saracia este mai mare, cu atât inegalitatea este mai crescuta, în conditiile unei variante constante. O astfel de masura este **varianta logaritmului veniturilor** (Barr, 1993).

Curba Lorenz este poate una dintre cele mai cunoscute si utilizate reprezentari grafice a inegalitatii.

Daca fiecare unitate de analiza (i.e. individ, familie sau gospodarie) detine un procent egal din totalul veniturilor într-o societate, atunci putem vorbi despre egalitate perfecta (reprezentata grafic prin linia OB). Daca însa veniturile sunt inegale, atunci vom obtine o curba ce se plaseaza în perimetrul OAB al graficului. Marimea inegalitatii este data de suprafata între curba reala si linia perfecta a egalitatii (zona hasurata). Cu cât curba reala tinde sa se "apropie" de linia egalitatii, cu atât inegalitatea este mai scazuta. OB reprezinta linia de egalitate perfecta.



O masura a inegalitatii ce porneste de la curba Lorenz este **coeficientul Gini**. Coeficientul Gini poate fi exprimat ca raport între suprafata dintre curba reala si linia egalitatii perfecte (suprafata hasurata) si suprafata triunghiului OAB. Astfel, coeficientul Gini ia valoarea zero atunci când curba reala se suprapune cu linia perfecta a egalitatii (i.e. pentru o distributie perfect egalitara coeficientul Gini ia valoarea 0) si valoarea 1 atunci când curba reala ajunge sa aproximeze triunghiul OAB (în acest caz se vorbeste de inegalitate perfecta). Din punct de vedere formal, coeficientul Gini poate fi calculat ca jumatate din media aritmetica a diferentelor absolute dintre toate perechile de venituri într-o societate, normalizata cu venitul mediu.

$$G = \frac{1}{2N^2\mu} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} \left| y_i - y_j \right|$$

unde: N = nr. unitatilor de analiza (i.e. numarul de venituri "numarate");
μ = venitul mediu;
y_i, y_j = venitul unitatii i, respectiv j.

Avantajele majore ale coeficientului Gini (Barr, 1993, p. 156) pot fi formulate în urmatorii termeni: (a) nu depinde de nivelul absolut al veniturilor si (b) nu se calculeaza în baza diferentelor între venituri si medie, ci tine cont de diferentele între toate perechile de venituri din populatie, deci pleaca de la compararea fiecarui individ (sau familie, respectiv gospodarie) cu toti ceilalti indivizi din populatie, si nu a fiecaruia cu media în populatie, ceea ce face ca aceasta masura sa fie mai comprehensiva.

Coeficientul Gini poate fi interpretat si ca un caz particular al coeficientului de concentratie (Milanovic, 1992). Coeficientul de concentratie masoara contributia unui tip de venit (respectiv a unui transfer social) la reducerea inegalitatii (Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001), ilustrând gradul si localizarea concentrarii unui anumit venit în totalul veniturilor populatiei. Coeficientul de concentratie variaza de la -1 la 1: o valoare negativa arata ca între respectiva sursa de venit (e.g., beneficiu social) si venitul total se stabileste o corelatie inversa, deci beneficiul se adreseaza în principal celor cu venituri reduse, iar o valoare pozitiva indica existenta unei corelatii pozitive între respectivul venit si venitul total, deci acel tip de venit se regaseste în special în cazul celor cu venituri mai ridicate. O valoarea mai mare, în termeni absoluti, a coeficientului de concentratie indica un grad mai crescut de focalizare a unui tip de venit sau beneficiu social. Coeficientul Gini poate fi definit ca un coeficient de concentratie a venitului total în el însusi.

Diferenta între coeficientul de concentratie al unui transfer social si coeficientul de inegalitate Gini calculat în baza veniturilor pretransfer (excluzând deci transferul respectiv) reprezinta coeficientul de progresitivatate al respectivului transfer social (Milanovic, 1992).

O masura mai simpla a inegalitatii, ce ia în considerare numai doua niveluri de venit, este **raportul dintre decila a noua si prima decila**. Decilele de venit reprezinta acele valori ale veniturilor ce "împart" populatia (ordonata în prealabil dupa nivelul veniturilor) în zece parti egale.

Aceasta masura nu este însa sensibila la modul în care se distribuie veniturile celor aflati la "mijlocul" distributiei veniturilor.

Toate aceste masuri mentionate anterior (i.e. varianta, coeficientul de variatie, varianta logaritmului veniturilor si coeficientul Gini) sunt **masuri de tip conventional**, în sensul ca ignora complet existenta unei functii de bunastare sociala (chiar daca acestea sunt implicit prezente în anumite masuri).

O alta categorie de masuri sunt cele normativ explicite, ce pleaca de la existenta unei anumite functii (sau mod de definire) a bunastarii sociale. Aceste masuri nu se raporteaza la diferentele între venituri sau venituri si medie în mod "neutru" (deci la fel), ci în baza unei functii a bunastarii sociale (deci a

unui model normativ de justitie sociala). Una dintre cele mai cunoscute masuri de acest tip este cea dezvoltata de **Atkinson (1983)**, pornind de la o functie a bunastarii sociale de tip aditiv (i.e. bunastarea sociala ca suma a bunastarilor individuale). Aceasta abordare a bunastarii sociale - ca suma a bunastarilor individuale - este criticata de multi autori, datorita presupozitiei independentei utilitatilor individuale (e.g., Sen, 1973).

Amiel si Cowell (1996) considera ca aceasta abordare a inegalitatii este arbitrara: de ce ar trebui sa derivam o masura a inegalitatii pornind de la presupozitia unui anumit model de justitie sociala exprimat printr-o functie a bunastarii sociale? Ar fi la fel de justificat demersul invers, considera cei doi autori. Se poate încerca derivarea unei masuri a inegalitatii si discutarea acesteia în termenii bunastarii sociale (Amiel si Cowell, 1996). Cei doi autori propun înlocuirea diferentelor între perechi de venituri (ce se reflecta în calculul coeficientului Gini) cu o distanta relativa între diferitele venituri ale indivizilor într-o societate. Avantajele, sugereaza ei, se leaga de faptul ca tipul de distanta si relativitatea acesteia pot fi derivate din observatii empirice ale unei realitati sociale specifice. Este important cu cine se compara indivizii atunci când percep inegalitatea si este evident ca nici un individ nu se compara cu toti ceilalti indivizi. Mai mult decât atât, individul nu numai ca se compara un anumiti indivizi sau grupuri, dar perceptia sa asupra gradului de inegalitate este data nu numai de marimea distantei între venituri, dar si de pozitia relativa a celor implicati în comparatie. Astfel, empiric, putem pune în evidenta criteriile subiective ce stau la baza compararii distributiilor de venituri, altele decât cele stipulate "obiectiv" de catre masurile conventionale.

Însa datorita unei lipse de consens cu privire la tipul de criterii ce ar trebui utilizate în compararea veniturilor si distributiilor de venituri, coeficientul Gini ramâne una dintre cele mai utilizate masuri ale inegalitatii.

Teoretic, asa cum am aratat mai sus, coeficientul de inegalitate poate varia între 0 si 1, extreme ce reprezinta cazuri extreme: egalitate, respectiv inegalitate perfecta. În realitate, coeficientul de inegalitate variaza între aproximativ 0,20 si 0,60. Tarile cu inegalitatea cea mai redusa sunt tarile scandinave (Suedia, Danemarca, Norvegia, Finlanda), Austria, Belgia, cu valori variind între 0,20 si 0,24. Cea mai ridicata inegalitate caracterizeaza tarile Americii Latine (Brazilia, Mexico, Paraguay, Panama) si unele tari africane, cu valori între 0,50 si 0,60. SUA prezinta, în comparatie cu tarile Europei Occidentale, o inegalitate mai mare, dar mai mica comparativ cu tarile Americii Latine. Tarile Europei Occidentale prezinta valori ale coeficientului Gini mai moderate, aflate în intervalul 0,26 si 0,33. Coeficientul Gini pentru România în 1994 (conform World Bank, 1999) era de 0,281, ajungând în 1998 la 0,30 (Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001).
◢**Luana M. Pop & Lucian Pop**◣

Vezi si: egalitate; focalizarea beneficiilor sociale

Bibliografie selectiva: **Amiel si Cowell (1996, 1997); Atkinson (1983); Barr (1993); Champernowne si Cowell (1998); Milanovic (1992); Sen (1973)**

Inflatie

I. reprezinta acea stare a economiei în cadrul careia creste continuu, necontrolat, indicele general al preturilor. De regula, aceasta este asociata cu cresterea cantitatii banilor fie sub forma de moneda, fie sub cea de bani de credit, crestere suplimentara fata de cea garantata de starea comertului si mai rapida decât iesirile reale (productia) (Silverman si Curzon, 1974, p. 178).

În mod obisnuit, se spune ca exista inflatie atunci când nivelul general al preturilor este în *crestere continua*, mai mult sau mai putin rapida.

Nu orice sporire de preturi înseamna inflatie, ci doar atunci când preturile nationale (indicele general al preturilor într-o anumita tara) sporesc mai mult decât cele internationale, sporirea preturilor se generalizeaza si se prelungeste, fara perspective clare de încetare. În acelasi timp, cresterea respectiva de preturi are efecte economice si sociale patologice, dureroase pentru ansamblul economiei nationale (Albertini, 1988, p. 334).

Intensitatea si marimea inflatiei pot fi masurate cu ajutorul unor indici care exprima schimbarea relativa a preturilor si cu ajutorul unor indicatori care exprima cresterea masei monetare aflate în circulatie, dupa cum urmeaza:

- *indicele general al preturilor si tarifelor de consum* (IPC) - acest indice este raportul dintre pretul produsului la momentul curent si pretul produsului la momentul trecut x100. Are un pronuntat caracter social-economic, fiind utilizat de guverne drept criteriu de apreciere a reusitei sau nereusitei politicilor economice;
- *dinamica preturilor bunurilor de consum*;
- *indicele costului vietii* (ICV) - indicele acelor cheltuieli efectuate de gospodarii pentru achizitionarea bunurilor alimentare si nealimentare si a serviciilor necesare asigurarii traiului. Se exprima cu ajutorul IPC, dar si prin nivelul general al consumului. ICV masoara gradul de erodare a puterii de cumparare. Este cel mai frecvent utilizat în procesul de indexare a salariilor;
- *modificarea puterii de cumparare a banilor* pe piata interna si pe plan international;
- *evolutia masei monetare* si a vitezei de rotatie a monedelor;
- *devansarea cresterii indicatorilor macroeconomici rezultativi* (PNB, PIB, PF, VN) *de catre masa monetara* existenta în circulatie si disponibila spre a fi cheltuita.

Indicele general de crestere a preturilor bunurilor de consum personal este principalul instrument de masurare a inflatiei, deoarece populatia "percepe" inflatia mai ales prin cresterea preturilor bunurilor de consum si a tarifelor.

Indicatori ai inflatiei

Rata lunara a inflatiei reprezinta cresterea preturilor de consum într-o luna, fata de luna precedenta.

Rata medie lunara a inflatiei exprima media cresterilor lunare ale preturilor. Se calculeaza ca o medie geometrica a indicilor lunari ai preturilor de consum cu baza în lant din care se scade baza de comparatie egala cu 100.

Rata anuala a inflatiei reprezinta cresterea medie a preturilor de consum într-un an fata de anul precedent.

Rata inflatiei la sfârsitul anului reprezinta cresterea preturilor de consum în luna decembrie a unui an fata de luna decembrie a anului precedent.

În functie de marimea ratei inflatiei, se contureaza trei tipuri de inflatie:

1. Când rata anuala de crestere a preturilor este cuprinsa între 3% si 6%, avem de-a face cu asa-numita *inflatie "târâtoare" sau moderata*. Aceasta faza reprezinta treapta inferioara si suportabila a procesului inflationist.
2. Când rata anuala de crestere a preturilor depaseste 15%, este o *inflatie galopanta sau rapida*.
3. Când ritmul mediu de crestere a preturilor depaseste lunar 10-15%, se poate vorbi de *hiperinflatie*.

De asemenea, se identifica inflatia cu o cifra (0-9%) ca fiind normala, fara grad de pericol, inflatie cu doua cifre (10-99%) ca inflatie mare si periculoasa, iar inflatia cu trei cifre (peste 100%) devastatoare în economie.

Forme si cauze ale inflatiei

Se disting urmatoarele tipuri de inflatie în functie de cauza determinanta:

1. *inflatie prin cerere* - este provocata de excesul de cerere, pe fondul unei cresteri generale si de durata a preturilor;
2. *inflatie prin moneda* - apare datorita introducerii si mentinerii în circulatie a unei mase monetare excedentare în raport cu cantitatea de marfuri de pe piata;
3. *inflatie prin costuri* - are cauze variate, ca de exemplu, cresterea preturilor la resursele naturale, devalorizarea monedei nationale, fiscalitatea ridicata, nivelul ridicat al costurilor salariale, fara legatura cu productivitatea;
4. *inflatie structurala* - acest tip de inflatie apare în contextul unor strategii de impunere a preturilor de catre monopoluri sau oligopoluri ce detin puterea de decizie economica pe un segment al pietei sau prin intermediul unor preturi controlate si stabilite de stat, pe alte considerente decât cele în functie de evolutia raportului dintre cerere si oferta.

În teoria economica, de cele mai multe ori, inflatia este abordata din doua perspective, în functie de mecanismul de producere a acesteia, determinând doua tipuri de definire a acesteia: **inflatia monetara** (vezi pct. 2 anterior) si **inflatia nemonetara**. În ceea ce priveste i. nemonetara, exista numeroase teorii care încearca sa defineasca si sa identifice cauzele.

În general, este recunoscuta existenta **inflatiei prin cerere** (teoria keynesista) atunci când ecartul inflationist se mentine si se amplifica în timp, facând sa apara în economie o cerere excedentara care antreneaza, la rândul ei, cresterea preturilor.

Preturile pot creste exponential numai când cererea globala creste mult mai mult decât oferta, excesul de cerere putând sa duca la ceea ce se numeste **spirala inflationista** sau **cerc vicios al inflatiei.** Excesul de cerere duce la cresterea preturilor. Aceasta crestere a preturilor va contribui la dezamorsarea intereselor pentru productie, producatorii, ofertantii în general stiind ca prin preturi marite îsi vor spori profitul, prosperitatea. Dar cresterea productiei va antrena, mai departe, cresterea salariilor lucratorilor. Or, cresterea sa-

lariilor constituie suportul principal al cresterii puterii de cumparare a populatiei, antrenând o noua crestere a cererii excedentare.

Alte teorii explica fenomenul inflationist prin **intermediul ofertei**, în particular al ofertei de mâna de lucru, sau **prin costuri**, în particular prin cresterea salariilor, a profiturilor nete repartizate sub forma de dividende actionarilor sau asociatilor, a preturilor produselor importate etc., motiv pentru care întreprinderile reactioneaza prin cresterea preturilor, iar în alte cazuri prin reducerea productiei.

Cresterea inflationista a preturilor care nu se compenseaza cu cresterea corespunzatoare a salariilor duce la scaderea puterii de cumparare salariale. Sindicatele vor cere majorarea salariilor nominale necesare compensarii cresterii preturilor. Cresterile salariale se regasesc în costurile de fabricatie si implicit în preturile de desfacere. Aceasta conduce la scaderea puterii de cumparare a salariilor. Corelatia dintre salarii si preturi în perioada inflationista este denumita *spirala inflationista preturi-salarii*.

Economistul A.W. Phillips (1958) a pus în evidenta, existenta unei corelatii negative între rata somajului si rata de crestere a salariilor nominale (valabila în conditiile unei economii puternice, cu moneda stabila).

De la aceasta relatie statistica, economistii de orientare keynesista au trecut la afirmarea unei relatii între inflatie si somaj, care conduce la o adevarata dilema. În conformitate cu aceasta teorie, adoptarea unei politici de reducere a ratei somajului creste riscul de a provoca o crestere a nivelului preturilor, în timp ce punerea accentului pe stabilitatea preturilor poate afecta piata muncii, cu riscul cresterii somajului.

În 1968, Milton Friedman dezvolta o analiza care tine sa demonstreze ca, desi pe termen scurt aceasta relatie inflatie-somaj exista, pe termen lung se fixeaza la nivelul somajului natural (adica acel nivel al somajului care, în contextul istoric dat, nu poate fi redus pe termen lung).

Rezulta de aici ca, pe termen lung, rata somajului este independenta de rata inflatiei. Este deci iluzorie tentatia de reducere a ratei somajului acceptând "un pic de inflatie". Riscul este ca "inflatia, ca urmare a comportamentului adaptativ, sa provoace o noua inflatie" (Friedman, 1968).

În ultimul timp, tot mai multi economisti au aratat ca inflatia si somajul sunt doua dezechilibre care se întretin reciproc. De exemplu, în România, în perioada 1990-2000, a crescut atât inflatia, cât si somajul.

Asocierea inflatiei cu un anumit ritm al *cresterii economice* si al *somajului* determina aparitia:

- *stagflatiei* - acea situatie din economia unei tari care se caracterizeaza prin inflatia rapida si prin lipsa de crestere notabila a economiei, prin cresterea zero sau prin recesiuni economice;
- *slumpflatiei* - situatie caracterizata prin inflatie rapida sau galopanta, pe de o parte, si declin economic sau criza economica, pe de alta parte.

Exista si riscul de inflatie prin *fiscalitate*. Orice crestere a impozitelor sau a contributiilor sociale se repercuteaza asupra proceselor de determinare a preturilor si salariilor si alimenteaza,

astfel, inflatia. Astfel, chiar daca întreprinderile cauta sa le includa în pretul lor de vânzare, salariatii doresc sa recupereze, sub forma de salarii mai ridicate, reducerea puterii lor de cumparare care rezulta din cresterea impozitelor sau contributiilor sociale sau din cresterea costului vietii.

Inflatia este un fenomen complex, cu multiple cauze, care antreneaza dezechilibre economice generale, având totodata efecte distorsionante asupra distributiei bunastarii societatii, datorita inertiei veniturilor si în special a veniturilor populatiei din transferuri sociale.

Prin *costul inflatiei* se exprima efectele negative pe care societatea, în ansamblul ei, le suporta, efecte manifestate prin:

- încetinirea ritmurilor de crestere a rezultatelor economice;
- cresterea în bani a costului vietii, ca urmare a scumpirii bunurilor si serviciilor;
- redistribuirea arbitrara de venituri, de avutii;
- somaj;
- veniturile salariile nu tin pasul cu inflatia;
- resurse cheltuite pentru controlarea si stoparea inflatiei;
- incertitudini privind valoarea viitoare a banilor;
- pierderea de venituri de catre producatori etc.

Una din cele mai grele provocari ale tranzitiei din România este inflatia galopanta, în unele perioade cu caracteristici de hiperinflatie (vezi tabelul).

Rata medie anuala a inflatiei în România, perioada 1990-1998 (%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
5,1	170,2	210,4	256,1	136,7	32,3	38,8	154,8	59,1

Sursa: Raportul dezvoltarii umane în România, 1999.

Rata anuala a inflatiei (%) în tarile cu economie în tranzitie - 1998

Albania	20,6
Bulgaria	22,3
Croatia	5,7
Cehia	10,6
Ungaria	14,3
Polonia	11,8
România	59,1
Slovacia	6,7
Slovenia	8,0
Macedonia	-1,0
Iugoslavia	30,4
R. Moldova	7,7
Ucraina	10,6
Federatia Rusa	27,7

Sursa: Economic Survey of Europe*, 2000, nr. 1.*

Consecintele cele mai vizibile ale acesteia sunt:

- erodarea continua, pe toata perioada, a puterii de cumparare a veniturilor nominale;
- saracirea categoriilor de populatie ale caror venituri sunt fixe, în special a pensionarilor. În conditiile cresterii galopante a preturilor, veniturile acestor categorii au înregistrat cresteri nesemnificative;
- s-a procedat mai întâi la majorarea preturilor si tarifelor, iar acordarea majorarilor si corelarilor de salarii, alocatii pentru copii, burse si alte alocatii de protectie sociala au fost acordate populatiei beneficiare cu întârziere. Aceasta a condus la tensiuni sociale, transformate în unele situatii în forme de protest, care au generat, la rândul lor, distorsiuni în deciziile de reforma ale guvernelor;
- ruinarea micilor depunatori, adica a majoritatii populatiei (inflatia ridicata aproape înghite economiile);
- polarizarea societatii în bogati (putini) si saraci (multi), respectiv cresterea inegalitatii.

Rata anuala a inflatiei, în 1998, în tarile europene cu economie în tranzitie a plasat România pe cel mai nefavorabil loc, adica cu cea mai ridicata inflatie (în conditiile în care acest an nu a fost cel mai dramatic pentru România). ◢**Mihaela Teodorescu**◣

Vezi si: somaj

Bibliografie selectiva: **Les economistes (1989)**

Institutii rezidentiale pentru protectia copilului în dificultate

Structuri publice sau private care ofera copilului în dificultate protectie si gazduire pe o perioada determinata de timp, în afara familiei sale.

Exista diferente semnificative privind motivele separarii copilului de familia biologica si nevoia protectiei în functie de contextul social, cultural, economic sau istoric care a generat-o. Motivele de natura sociala, disfunctionalitatile familiei, problemele legate de relationarea dintre parinti si copii, problemele de integrare sociala a adolescentilor, comportamentul deviant al unor tineri iau locul în prezent cauzelor generate de numarul mare al copiilor orfani de dupa cel de al II-lea razboi mondial.

Efectele negative produse de institutionalizarea prelungita asupra copilului (întârzieri în dezvoltarea fizica si intelectuala, integrare socio-profesionala deficitara etc.) au determinat o imagine negativa a plasamentului institutional, care a dus la o diminuare a protectiei în institutii rezidentiale si la modificarea structurala a acestora în ultimele doua decade ale secolului.

Se înregistreaza, în prezent, în întreaga lume:

- o diminuare a numarului de copii protejati în institutii rezidentiale de ocrotire paralel cu cresterea numarului de copii plasati în familii substitutive (de plasament);
- modificari ale populatiei de copii separati de familiile lor, acordarea unei atentii sporite prevenirii riscurilor si încercarii mentinerii copilului

cât mai aproape de mediul sau natural;
- favorizarea unitatilor mici, organizate pe model familial;
- dezvoltarea unei perspective ecologice, plasarea copilului într-un mediu cât mai apropiat de originea lui, de contextul familial, de mediul cultural si implicarea familiei în procesul de plasament;
- cresterea profesionalismului personalului si abordarea individualizata a copilului.

În România, pâna în 1997 (vezi *abandonul copilului* si *actori implicati în protectia copilului în dificultate*) protectia copilului aflat în dificultate se realiza în cea mai mare parte în **instituti rezidentiale de protectie**.

Institutiile rezidentiale pentru protectia copilului apartineau pâna în 1997 diverselor ministere de resort (Ministerul Sanatatii, Ministerul Educatiei Nationale, Secretariatul de Stat pentru Persoanele cu Handicap), fiind separate artificial, dupa criteriul vârstei, cauzei institutionalizarii etc., nevoia prioritara, ocrotirea parinteasca fiind subestimata.

Leaganul, pentru protectia copilului între 0 si 3 ani despartit de familia sa, a fost în administrarea Ministerului Sanatatii, iar începând cu 1997, a fost transformat în centru de plasament si se afla în administrarea serviciilor publice pentru protectia copilului sau organismelor private autorizate.

Casa de copii, pentru protectia în afara familiei biologice a copilului între 3 si 18 ani, separata artificial si dupa criteriul vârstei, casa de copii prescolari pentru copilul de 3-6(7) ani si casa de copii scolari, pentru copilul 7-18 ani, a fost sub administrarea Ministerului Educatiei Nationale; începând cu 1997, au fost restructurate în centre de plasament si sunt administrate de serviciile publice pentru protectia copilului sau organismele private autorizate.

Centrele de primire în regim de urgenta si de evaluare sunt institutii rezidentiale unde sunt gazduiti copii aflati în situatii ce impun luarea unei masuri de protectie în regim de urgenta. Centrele de primire functioneaza în subordinea serviciilor publice specializate pentru protectia copilului, si, de regula, se afla în orasul resedinta de judet. Având în vedere durata relativ scazuta a plasamentului în centrul de primire (în 15 zile de la decizia directorului serviciului public pentru protectia copilului Comisia trebuie sa hotarasca o masura de protectie), numarul de locuri într-o astfel de institutie este relativ mic (10-50 locuri).

Centre de recuperare si reabilitare pentru minori cu handicap si centre de integrare si terapie ocupationala, pentru protectia în afara familiei biologice a copilului cu handicap grav sau handicap multiplu, au fost sub administrarea Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap; începând cu februarie 2000, vor fi transformate în centre de plasament si sunt administrate de serviciile publice pentru protectia copilului sau organismele private autorizate.

Internatele scolilor speciale, pentru gazduirea si protectia pe durata cursurilor scolare a copilului cu handicap care frecventeaza reteaua învatamântului special, au fost sub administratia Ministerului Educatiei Nationale, iar începând cu februarie 2000 vor fi transformate în centre de plasament si sunt

administrate de serviciile publice pentru protectia copilului sau organismele private autorizate.

Centrele de recuperare si reabilitare neuropsihologica, sectiile de spital pentru bolnavi SIDA si infectie HIV, bolnavi TBC stabilizat, distrofici, sectii de spital au fost sub administrarea Ministerului Sanatatii, iar începând cu februarie 2000, vor fi transformate în centre de plasament si subordonate administrativ serviciilor publice pentru protectia copilului sau organismelor private autorizate, daca majoritatea copiilor internati sunt si cazuri sociale.

Administrarea si organizarea, pâna în 1997, a institutiilor rezidentiale de protectie sociala de catre diverse ministere au imprimat caracteristici specifice sistemului românesc de protectie rezidentiala a copilului:

- subordonarea diverselor ministere tehnice a determinat o orientare a activitatilor fie catre o ocrotire preponderent medicalizata, fie orientata catre preponderenta instructiei scolare. Nevoia prioritara, cresterea si educarea copilului într-o familie, era subestimata. Situatia era reflectata si în structura personalului institutiilor rezidentiale pentru protectia copilului: astfel, conform recensamântului întreprins în cadrul programului DPC-EU Phare - Bridging în 1998, din totalul de 20.705 persoane angajate în leagane si case de copii, 25,72% ocupau functii medicale si 40,67% ocupau functii didactice si didactice auxiliare. Asistentii sociali reprezentau numai 0,56% din personalul angajat, psihologii 0,56%, iar juristii 0,02%;
- majoritatea institutiilor rezidentiale protejau colective mari de copii, de regula, din aceeasi grupa de vârsta, organizare care nu oferea posibilitatea unei îngrijiri personalizate. Conform datelor scoase în evidenta la recensamântul copiilor/tinerilor plasati în institutiile de ocrotire din România, realizat de Programul DPC - EU/Phare - Protectia copilului, la 19 mai 1997, din 271 de institutii rezidentiale, numai 18 aveau o capacitate de pâna la 50 de copii, 77 aveau o capacitate de 51-100 de copii, 77 aveau între 101 si 150 de copii, 45 aveau 151-200 de copii, 30 între 201 si 250 de copii, 10 între 251 si 300 de copii, iar 14 aveau capacitatea de peste 300 de copii;
- numarul copiilor ocrotiti în institutiile rezidentiale a fost în continua crestere pâna în anul 1997 (41.823 de copii) când erau protejati cu 1.570 de copii mai mult fata de 1996. Dupa 1997, numarul copiilor protejati în institutii rezidentiale a fost în continua scadere, la sfârsitul anului 1999 fiind de aproximativ 30.000 de copii.
- gazduirea pe o perioada lunga de timp a copilului în institutie si relatiile limitate ale copilului cu familia biologica;
- insuficienta pregatire pentru viata a copiilor care, la împlinirea vârstei de 18 ani, se aflau înca în protectie institutionalizata;
- nerespectarea dreptului fiecarui copil de a trai într-o familie sau într-un mediu cât mai apropiat de mediul familial;
- utilizarea institutiilor rezidentiale de protectie a copilului ca internate scolare, fara ca parintilor sa li se explice consecintele negative pe

care institutionalizarea o poate avea asupra dezvoltarii copilului.

Consecintele negative ale sistemului de protectie în institutii rezidentiale asupra copilului, care a fost introdus în 1970 si care a functionat pâna în 1997, au impus reproiectarea sistemului.

Noua organizare a sistemului de protectie a copilului în dificultate la nivelul autoritatilor administratiei publice locale are în vedere favorizarea protectiei copilului în familie sau într-un cadru cât mai apropiat de modelul familial. De aceea, vechile institutii rezidentiale clasice au intrat într-un proces de transformare în **centre de plasament** si **centre de primire în regim de urgenta a copilului.**

Exista în prezent largi dezbateri la nivel national si international cu privire la protectia copilului în institutii rezidentiale de ocrotire. Sunt din ce în ce mai multi sustinatori ai închiderii institutiilor rezidentiale de protectie si acordarii unei mai mari atentii prevenirii situatiilor de risc, sustinerii si educarii familiei pentru a o face capabila sa-si îndeplineasca obligatiile fata de copil, dezvoltarii sistemului de plasament în familie. Recent, organizatia World Vision Romania a lansat un "Apel pentru abolirea institutionalizarii copilului" si sustinerea formelor alternative de protectie, adresat tuturor factorilor de decizie în domeniu. ◢**Nina Petre**◣

Vezi si: copil în dificultate; abandonul copilului; centru de plasament

Ipoteca imobiliara

I.i. este o conventie legala prin care forma de proprietate asupra unui imobil este transferata creditorului de catre debitor drept garantie pentru creditul acordat. La rambursarea împrumutului, proprietatea revine la debitor.

Codul civil si manualele de drept civil (Filipescu, 1997) contureaza si explica anumite caracteristici ale ipotecii, precum si câteva din efectele acesteia.

Ipoteca este o garantie fara deposedare. Debitorul mentine în limitele stabilite prin contract controlul asupra imobilului ipotecat, continuând sa-l administreze, fiind în drept sa-i culeaga fructele, sa le consume, putând chiar sa îl vânda în scopul restituirii creditului. Creditorul poate urmari imobilul ce i-a fost dat în garantie, în orice mâini s-ar gasi, si îl poate vinde în cazul în care debitorul nu îsi plateste în termen datoria.

Ipoteca este indivizibila, în sensul ca ea continua sa existe asupra întregului imobil ipotecat, chiar daca a fost platita o parte din datorie.

Stingerea ipotecii se realizeaza: a) pe cale accesorie, prin stingerea obligatiilor (ex.: plata, remiterea datoriei, nulitatea obligatiei); trebuie ca stingerea creantei sa fie totala pentru a duce la stingerea ipotecii; b) pe cale principala (ex.: prin renuntarea creditorului la ipoteca, prin anularea actului constitutiv al ipotecii).

Se diferentiaza între ipotecile legale, care iau nastere în virtutea unei dispozitii speciale a legii, si cele conventionale, care iau nastere din conventia partilor. Prin ipoteca deschisa se întelege ca ea poate fi rambursata în orice moment, fara plata vreunei penalizari datorate rambursarii creditului înaintea termenului stabilit. Ipoteca portabila permite debitorului sa transfere ipoteca asupra altei locuinte, cu conditia ca aceasta sa fie acceptata de creditor.

Ipotecã imobiliarã

Originea bancilor ipotecare se afla în Prusia secolului al XVIII-lea, când s-a instituit obligatiunea ipotecara de catre o banca rurala de tip cooperatist pentru credit ipotecar (*cooperativ rural mortgage bank*), cu scopul acoperirii necesitatii de credite pentru agricultura. Conceptul a fost transferat în Franta în secolul al XIX-lea, când s-a dezvoltat mecanismul ofertei de titluri pe termen lung sau a unor acte de datorie asigurate prin chiar proprietatile ce urmau a fi achizitionate. În Germania au aparut initial, în 1862, banci private de credit ipotecar, functiunea originara a acestora fiind aceea de finantare a constructiilor rezidentiale din zonele urbane (J. Doling, 1997 p. 120-127 si VDH, 1984).

În România se întâlneste prezenta unor societati de credit funciar urban în Bucuresti si Iasi, în 1873. Ulterior, în 1926, se autorizeaza înfiintarea si a altor astfel de societati; acestea presupun asocierea directa si garantia mutuala a proprietarilor urbani, care se vor împrumuta cu ipoteca pe imobilele lor. În 1930 se înfiinteaza "Institutul de credit ipotecar tranzitoriu" al carui scop va fi înlesnirea pentru debitori a transferarii creantelor garantate cu ipoteca pe termen scurt si cu dobânda anormala în creante pe termen lung si cu dobânzi mai mici; peste trei ani, obiectivul acestui institut va fi de a acorda împrumuturi garantate cu ipoteca asupra imobilelor urbane ori rurale din România.

În prezent, un pas important pentru conturarea unui cadru legislativ destinat ipotecii imobiliare s-a realizat o data cu aparitia legii privind înfiintarea Agentiei Nationale pentru Locuinte (ANL) în 1998 si cea privind creditul ipotecar pentru investitii imobiliare în 1999 (nu exista o legislatie specifica, exceptând câteva aspecte legate de ipoteca în general stipulate în Codul civil). Creditele ipotecare pentru investitii imobiliare sunt destinate sa finanteze construirea, cumpararea, reabilitarea, consolidarea sau extinderea imobilelor cu destinatie locativa, industriala sau comerciala. Acestea pot fi acordate de banci, ANL, CEC, fonduri ipotecare etc., neexistând deocamdata banci specializate de credit ipotecar; perioada minima pe care se acorda acest tip de credite este de minimum 5 ani pentru persoane fizice si minimum 10 ani pentru cele juridice. Noutatea este adusa si de faptul ca garantarea creditului se face prin ipoteci asupra imobilelor pentru care se acorda creditul; pâna în prezent, legea nu permitea utilizarea proprietatii finantate ca (si) colateral, majoritatea eventualelor împrumuturi pentru locuinte fiind asigurate prin alte proprietati imobiliare.

Dezvoltarea pietei ipotecare are efecte benefice atât la nivelul persoanelor fizice (explicate mai jos), cât si la cel al sectorului constructiilor, al economiei în general. Finantarea prin credite ipotecare ar permite institutiilor care au ca obiect de activitate constructiile, investitorilor în domeniul locuintelor sa foloseasca, pe lânga sursele proprii de finantare, si creditele ipotecare. În felul acesta, este de presupus ca, pe termen lung, se va ajunge la asigurarea unui fond locativ corespunzator, se va realiza o dezvoltare reala a sectorului de constructii, incluzând si o scadere a numarului de someri în acest domeniu, în timp ce institutiile finantatoare vor putea sa-si asigure o profitabilitate pe termen lung.

Se poate vorbi de o relatie directa între piata ipotecara si cererea de locuinte, creditul ipotecar pentru investitii imobiliare fiind deseori unul din aranjamentele financiare utilizate pentru stimularea sectorului de locuinte proprietate personala.

Accesibilitatea unei familii la probabil cea mai scumpa achizitie a sa - locuinta - este în general scazuta, mai ales daca este nevoita sa plateasca integral pretul acestui bun. Mai mult, dupa cum precizeaza si Doling (1997), de-a lungul ciclului de viata al unui individ, venitul si bunastarea acestuia sunt deseori scazute în primele decenii, crescând catre vârsta mijlocie. Sistemele de finantare a locuintelor din diverse tari au cautat sa compenseze aceste neajunsuri, prin dezvoltarea fie a unor mecanisme financiare de economisire, fie a unui sistem ipotecar; exista astfel posibilitatea unor împrumuturi ce se vor restitui în mai multi ani. Pe lânga o "împrastiere" a costurilor locuintei pe o perioada îndelungata (reducând costul la o parte din venitul regulat al familiei si pe care aceasta si-l poate permite), finantarea ipotecara permite si utilizarea locuintei finantate ca garantie a împrumutului (nemaifiind nevoie de o alta persoana-garant sau de garantia printr-un alt bun de pret). Creditul ipotecar pentru investitii imobiliare avantajeaza persoanele fizice, prin posibilitatea obtinerii unor credite pe termen lung care sa nu împovareze excesiv bugetul familiei, ipoteca imobiliara devenind astfel un instrument de stimulare a sectorului de locuinte proprietate personala.

Cu toate acestea, nu trebuie creata confuzia ca dezvoltarea pietei ipotecare constituie o politica adresata în primul rând populatiei cu venituri scazute. Argumente se pot gasi, urmarind sistemele de finantare ipotecara a locuintelor din Germania si Spania. Trasatura specifica a pietei ipotecare din Germania este aceea ca bancile specializate din domeniul locuintelor urmeaza o linie restrictiva în privinta activitatii de împrumut, sistemul de creditare, în special pentru locuintele proprietate, fiind foarte prudent: cu cât venitul curent al unei gospodarii este mai scazut cu atât avansul cerut este mai ridicat, în scopul scaderii riscului de neplata a datoriilor (Balchin, 1996, p. 57-58). În Spania, un rol decisiv în stimularea accesului la proprietate l-a avut îmbunatatirea pietei ipotecilor. Pâna în 1982, creditele ipotecare aveau dobânzi fixe, ceea ce însemna ca termenele de restituire impuse nu depaseau 8-10 ani. În acelasi an, s-a introdus aplicarea de rate variabile indexate ale dobânzilor, marindu-se si termenele de restituire. Introducerea în 1994 a legii destinate sustinerii competitivitatii între institutiile de credit, prin reducerea costurilor care se aplicau la transferurile de credite ipotecare de la o institutie la o alta care solicita dobânzi mai mici, a constituit un pas catre cresterea concurentei bancilor în domeniul creditelor ipotecare. În ciuda acestei îmbunatatiri a pietei ipotecare, Spania a dezvoltat si un sistem de finantare destinat, în principal, populatiei cu venituri scazute: asa-numita politica VPO (Balchin, 1996, p. 177-183).

Un alt aspect care trebuie mentionat este acela ca nu doar sectorul locuintelor proprietate poate beneficia de instrumentul ipotecii imobiliare. În Suedia, spre exemplu, investitiile în locuinte sunt stimulate în fiecare sector de lo-

cuinte printr-un sistem de subventii comun (Balchin, 1996, p. 76). În sectorul locuintelor sociale (*social-rented sector*), 70% din investitiile necesare sunt facilitate prin ipoteci de gradul întâi de la institutii financiare private si 30% prin ipoteci de gradul doi de la stat (McCrone si Stephens, 1995, în Balchin, 1996, p. 76). Desi într-o masura mai mica, si în sectorul închirierilor private ipotecile sunt aranjamentul financiar des utilizat pentru acoperirea cheltuielilor de investitii.

Chiar în sfera locuintelor proprietate personala, creditul ipotecar poate fi acordat nu doar pentru cresterea dimensiunilor acestui sector (constructia), ci si pentru cheltuielile de transfer (achizitia de locuinte din stocul existent) sau pentru cheltuieli de modernizare-consolidare a locuintelor.

În tarile central si est-europene, pe fundalul unei inflatii destul de crescute si al unor indicatori macroeconomici cu performante mai reduse, piata ipotecara se dezvolta destul de anevoios.

În Polonia, desi s-a introdus asa-numitul "sistem ipotecar indexat dual" care protejeaza prin stabilirea unor rate la 25% din venitul debitorului, indexate cu cresterea medie a salariilor, productia totala astfel finantata a fost foarte scazuta si datorita competitiei creditelor înalt subventionate acordate de Banca de Stat pentru Economii a Poloniei (Economic Commission for Europe, 1998). Chiar si în conditiile acestui nou sistem, dobânzile la ipotecile pe termen lung sunt mari, excluzând majoritatea populatiei; pe termen lung însa, se asteapta ca marea parte a celor cu venituri medii sa fie eligibili pentru creditele ipotecare.

În Slovacia, Legea bancilor a facut posibila introducerea creditului ipotecar în 1995. Pâna în 1999, ipotecile au jucat doar un rol marginal în finantarea locuirii; la începutul anului 1998, o singura banca obtinuse licenta acordarii de ipoteci (Economic Commission for Europe, 1999).

Finantarea locuintelor în România se baza, dupa 1989, aproape exclusiv pe resurse proprii ale investitorilor si pe împrumutul informal (familie, prieteni). În prezent, ipotecile constituie o foarte mica parte din bunurile bancilor: doar 1-2% (Economic Commission for Europe, 2000). Finantarea locuintelor pe termen lung este constrânsa de mediul economic existent. În situatii precum cea a României ultimilor ani, i.e. crestere economica negativa, lipsa unor cresteri salariale reale, cresterea somajului, rate mari ale dobânzilor, sansele unei dezvoltari a pietei ipotecare si a cererii pentru o astfel de finantare sunt destul de scazute. În conditii precum cele mentionate anterior, pe lânga riscurile asumate de institutiile finantatoare, cel care apeleaza la creditul ipotecar se afla în fata unui lant de incertitudini (legate de siguranta locului de munca, abilitatea de a face fata platilor lunare în conditiile unor modificari drastice ale acestora etc.). Nou înfiintata legislatie în domeniu, faptul ca inflatia se pare ca a început sa scada si se asteapta scaderea în continuare a acesteia, orizontul unei usoare redresari economice în 2001, la care se adauga si începerea acordarii efective de credite ipotecare de catre ANL (mai 2000) pot fi indicatori ai unei posibile dezvoltari a finantarii ipotecare românesti în urmatorii ani.

Efectele asociate ipotecii imobiliare s-ar putea gasi pe termen lung si la nivel de patternuri de cheltuieli familiale sau la nivelul mobilitatii fortei de munca. Baudrillard (1996, p. 104) vorbeste despre un alt fel de efect asociat aparitiei creditului în general, si anume: "precesiunea consumului - o noua etica". În timp ce pâna nu de mult obiectele dobândite materializau o munca depusa si erau rezultatul unui lung efort de economisire, în zilele noastre, obiectele apar înainte de a fi câstigate, anticipând suma de eforturi si de munca pe care o reprezinta; ca sa spunem asa, consumul precede productia. În felul acesta, ele exercita o constrângere: sunt cumva suspendate deasupra noastra, iar noi trebuie sa le platim (Baudrillard, 1996, p. 104). Este de presupus ca o familie constrânsa de o ipoteca imobiliara îsi va modifica întregul comportament de cheltuire a bugetului familial pentru a face fata ratelor lunare necesare rambursarii datoriei pe care o are; în acelasi timp, va încerca pastrarea locului de munca printr-un comportament pozitiv (cresterea performantelor, inventivitate, chiar în unele cazuri, prin reducerea com portamentului delincvent etc.) sau gasirea altuia mai bine platit. Migratia catre o alta localitate ar fi si ea afectata, în sensul ca pe perioada rambursarii creditului garantat prin ipoteca, de cele mai multe ori, va fi foarte scazuta.

Introducerea ipotecii imobiliare, a creditului ipotecar pentru investitii imobiliare este o necesitate pentru orice politica de locuire care îsi propune dezvoltarea sectorului de constructie a locuintelor, a investitiilor în domeniul locuintelor, iar în privinta consumului de locuinte, stimularea cererii de locuinte proprietate personala. Creditul ipotecar pentru investitii imobiliare are consecinte benefice la nivelul bunastarii unei familii, în principal prin cresterea accesibilitatii la o locuinta - obiectiv important al unei politici de locuire -, prin posibilitatea efectuarii unor reabilitari, consolidari, extinderi ale imobilelor locative, fara a exista presiuni excesive ale bugetelor familiale. ◢**Ruxandra Noica**◣

Vezi si: Agentia Nationala pentru Locuinte

Bibliografie selectiva: **Balchin (1996); Doling (1997); Filipescu (1997); Legea nr. 190/1999, Economic Commission for Europe (1998, 1999, 2000)**

Î

Îmbatrânire demografica

Conceptul de î.d. (engl., *ageing of population*, fr., *vieillissement de la population*) desemneaza acel proces demografic care consta în cresterea ponderii populatiei vârstnice, respectiv în scaderea proportiei populatiei tinere; de obicei, proportia populatiei adulte ramâne vreme îndelungata neschimbata. Este un proces caracteristic tuturor populatiilor din tarile dezvoltate, asociat unei anumite faze a tranzitiei demografice. În mare, acest proces se datoreaza scaderii fecunditatii si cresterii sperantei de viata, efecte directe ale cresterii bunastarii sociale în special dupa cel de-al doilea razboi mondial: cresterea calitatii vietii, diversificarea si cresterea calitatii serviciilor medicale, îmbunatatirea serviciilor sociale adresate vârstnicilor, schimbarea semnificatiei copilului dintr-un bun individual într-un bun social etc. O consecinta directa a acestui proces este deteriorarea raportului dintre populatia activa si cea inactiva, având un impact deosebit asupra sustenabilitatii anumitor tipuri de politici sociale, în special în domeniul asigurarilor sociale. Acest raport se masoara prin raportul de dependenta (engl., *dependency ratio*, fr., *rapport de dépendance*), indice care exprima numarul de tineri si batrâni din populatie sub si peste limita vârstei apte de munca, care revine la 100 sau 1.000 de persoane în vârsta de munca. ◢**Ana Rodica Staiculescu**◣

Vezi si: asigurari sociale; reîntinerirea demografica a populatiei

Încredintare în vederea adoptiei

Hotarâre data de autoritatile competente de încredintare spre crestere si educare a unui copil ce urmeaza a fi adoptat în familia adoptiva, înainte ca procedura legala de adoptie sa fie încheiata. În cazul în care conditiile prevazute de lege cu privire la situatia copilului (consimtamântul parintilor pentru adoptie sau hotarâre judecatoreasca definitiva de abandon, consimtamântul copilului care a împlinit 10 ani) si la familia adoptiva (existenta atestatului de familie adoptiva, consimtamântul familiei adoptive) sunt îndeplinite si Comisia pentru Protectia Copilului si-a dat avizul cu privire la adoptie, aceasta poate hotarî încredintarea copilului în vederea adoptiei unei persoane sau familii. Comisia pentru Protectia Copilului poate încredinta copilul în vederea adoptiei si unei persoane sau familii care nu are cetatenie româna, dar care are resedinta pe teritoriul statului român de cel putin 6 luni. Încredintarea copilului în vederea adoptiei dureaza mimimum 3 luni. Perioada pentru care un copil este încredintat se stabileste de catre Comisia pentru Protectia Copilului în momentul emiterii hotarârii de încredintare în vederea adoptiei. Pe toata perioada încredintarii în vederea adoptiei, serviciul public specializat pentru protectia

copilului supravegheaza evolutia copilului în familia de încredintare. ◢Nina Petre◣

Vezi si: abandonul copilului; copil în dificultate; familie adoptiva; adoptie

Îngrijirea în comunitate

Dezvoltarea acestei orientari a avut ca punct de plecare constientizarea proceselor negative care au loc în institutiile de tip rezidential, care se refera la anumite simptome (incluzând apatia, retragerea, reducerea motivatiei), ca efecte ale depersonalizarii determinate de tratamentul nediferentiat, de caracterul de rutina al activitatilor si de lipsa oportunitatilor de asumare a unor roluri asemanatoare celor existente la nivelul comunitatii. Multa vreme, cei care acordau îngrijire de tip informal au fost neglijati în planificarea si furnizarea serviciilor, iar beneficiarii si furnizorii îngrijirii erau perceputi ca fiind diferiti, cu obiective, aspiratii, deprinderi specifice.

Îngrijirea în comunitate are sensul asigurarii sprijinului si serviciilor de care au nevoie persoanele afectate de diferite probleme (îmbatrânire, boli mintale, deficiente fizice, senzoriale) pentru a deveni apte sa traiasca într-un mod cât mai independent posibil în propriile lor locuinte, ori în mediul "obisnuit" al comunitatii.

Termenul "comunitate" se refera nu numai la grupurile umane care împartasesc o identitate comuna, ci, într-un sens mai larg, la orice tip de rezidenta, de colectivitate, unde oamenii locuiesc împreuna cu familia sau prietenii. O comunitate consta astfel într-un ansamblu de persoane aflate în interactiune sociala în interiorul unei zone geografice, având una sau mai multe legaturi comune aditionale.

În esenta, optiunea "îngrijire în comunitate" pune accentul pe o serie de schimbari care vizeaza:

- sa determine ca persoanele respective sa duca o viata cât mai normala posibil în propriile lor locuinte ori în mediul obisnuit al comunitatii;
- sa ofere tipurile adecvate de suport care sa ajute persoanele sa atinga maximum posibil de independenta si, prin achizitionarea ori redobândirea deprinderilor esentiale de viata, sa-si realizeze pe deplin propriul lor potential;
- sa ofere mai multe informatii individului, privind viata si serviciile de care are nevoie pentru aceasta.

Îngrijirea în comunitate antreneaza restructurari esentiale la nivelul serviciilor de sprijin, care trebuie sa satisfaca noi standarde, în raport cu noile orientari, cum ar fi:

a) flexibilitatea si sensibilitatea în raport cu nevoile persoanelor beneficiare si ale celor care le acorda îngrijirea;
b) formularea unei game de optiuni pentru beneficiari;
c) asigurarea interventiilor strict necesare, în vederea dezvoltarii independentei beneficiarilor;
d) concentrarea asupra celor cu nevoile cele mai mari.

În mod similar cu celelalte optiuni, îngrijirea în comunitate prezinta o serie de avantaje si limite; printre avantaje, ar putea fi semnalate urmatoarele:

- promovarea alegerilor si a independentei persoanelor îngrijite, într-un mediu de viata cât mai apro-

piat de cel al celorlalti membri ai comunitatii;
- tendinta de individualizare a serviciilor furnizate persoanelor cu dificultati, în raport cu nevoile lor speciale;
- implicarea întregii comunitati în procesul de îngrijire, ceea ce determina o mai buna acceptare a persoanelor care beneficiaza de îngrijire, evitarea etichetarii si stigmatizarii;
- promovarea activitatilor unor echipe complexe, interdisciplinare, care orienteaza si acorda suport pe parcursul procesului de îngrijire.

Desi aceasta abordare este de cea mai mare actualitate, ea nu este lipsita de anumite limite: dificultati privind structurarea si planificarea activitatilor retelelor de servicii, competitia dintre specialisti, caracterul birocratic al activitatii serviciilor complexe si, nu în ultimul rând, o anumita rezistenta a comunitatii (de pilda, protestul locuitorilor dintr-o anumita zona fata de proiectele de amplasare a unor locuinte colective sau individuale destinate persoanelor cu handicap, pe motivul ca, din aceasta cauza, pretul locuintelor din acea zona ar putea scadea în mod semnificativ).

Pentru ca persoanele care beneficiaza de îngrijire sa-si realizeze drepturile de cetateni, este necesar ca întreaga comunitate sa fie implicata. ◢**Livius Manea**◣

Vezi si dezinstitutionalizare; normalizare; protectia sociala a persoanelor cu handicap

Bibliografie selectiva: **Bornat et al. (1993), Jack (1998)**

Învatamânt alternativ

Concept mai degraba vag, utilizat pentru a acoperi o sfera larga de moduri de a furniza educatie, definite în antiteza cu învatamântul public conventional, de care se disting prin tipul de management si/sau proprietate, filosofie educationala, programa si metode pedagogice.

Sensul cel mai comun vizeaza specificul pedagogic al scolilor alternative si focalizarea pe nevoile copilului si optiunile sale sau ale parintilor. Exemplele clasice sunt scolile Waldorf, Montessori, dar si *scolile autoadministrate* de catre comunitatile locale.

Filosofia *scolilor Waldorf* (dezvoltata de Rudolf Steiner la începutul secolului) se bazeaza pe antroposofie, postulând ca indivizii se pot dezvolta doar daca sunt motivati prin antrenament spiritual. Scolile Waldorf opteaza asadar pentru crearea initiala a unei motivatii spirituale, amânând învatarea scrisului si cititului si respingând utilizarea în învatare a tehnologiilor avansate, precum computerele si televiziunea, privite ca elemente perturbatoare ale dezvoltarii creativitatii, imaginatiei si interesului intelectual pentru educatie. Practica Waldorf recomanda mentinerea acelorasi clase de elevi având un cadru didactic care sa predea majoritatea disciplinelor, de la gradinita pâna la sfârsitul învatamântului obligatoriu. Aceasta determina dezvoltarea unor legaturi puternice între copii si între copii si învatator, educatia desfasurându-se astfel într-un mediu cât mai familiar, dezinhibator.

Criticii sistemului Waldorf ataca rigiditatea tehnicilor utilizate (copiii executa toti aceleasi exercitii, în acelasi timp),

lipsa de fundamentare stiintifica si relativa ineficacitate (costurile de timp sunt foarte mari, acumularea efectiva de cunostinte fiind amânata în favoarea dezvoltarii nevoii de informatie si deprinderilor de a o dobândi). Popularitatea scolilor Waldorf se datoreaza mai ales mediului educational prietenos, familial, pe care îl propun, în contrast cu relativa alienare a lumii moderne.

Scolile Montessori propun învatarea prin experimentare, ca principiu educational, filosofia lor fiind cea dezvoltata de Maria Montessori: aceasta pledeaza pentru libertatea copiilor în învatare, argumentând asupra faptului ca elevii învata cel mai bine de unii singuri. Rolul cadrului didactic nu mai e acela de a ghida procesul educational, curriculumul fiind unul extrem de flexibil, ci doar de a asista elevii în rezolvarea unor exercitii practice din care acestia dobândesc cunostinte. Spre deosebire de scolile Waldorf, exercitiile realizate de elevi sunt diferite, actul învatarii fiind puternic individualizat. Educatia tip Montessori s-a dezvoltat mai mult pentru învatamântul prescolar, urcând uneori si în primele clase ale învatamântului primar. Scolile Waldorf si Montessori sunt relativ raspândite mai ales în Statele Unite si Germania.

Alte pedagogii alternative recomanda „deschiderea" scolilor, mutând cadrul învatarii în spatii publice, muzee, unitati industriale etc. sau preluând tehnici ale *învatamântului deschis*.

O alta categorie de scoli alternative este cea a *scolilor autoadministrate*. Eticheta de "alternativ" vizeaza aici modul de organizare si management al unitatii scolare. Uneori, scolile private sunt etichetate ca alternative prin simplul fapt ca forma de proprietate difera de cea a învatamântului public.

În fine, un alt tip de scoli alternative îl constituie scolile dezvoltate în si de catre comunitatile marginale, minoritare sau izolate, dezavantajate în ce priveste accesul la învatamântul conventional. Aceste scoli tind a reflecta valorile comunitatii locale, prezentând avantajul unei relatii privilegiate cu aceasta. Eterogene din punct de vedere al filosofiei ce sta la baza lor, aceste scoli pot îmbraca fie forma *educatiei multiculturale*, fie tind sa dezvolte ideologii exclusiviste, segregationiste, fundamentaliste, bazate pe accentuarea diferentelor si identitatilor culturale, rasiale, etnice sau religioase. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: educatie multiculturala; învatamântul deschis si la distanta

Învatamântul deschis si la distanta

Învatamântul deschis si la distanta constituie o sintagma care defineste o gama întreaga de activitati educationale formale, dar neconventionale, caracterizate prin flexibilitate ridicata si proiectate astfel încât sa diminueze inegalitatea de acces la educatie.

Învatamântul deschis este un termen mai degraba vag, referindu-se la forme educationale menite a depasi constrângerile care fac ca învatamântul - în special cel tertiar si secundar - sa fie mai greu accesibil indivizilor care provin din zone izolate sau din grupuri marginale sau defavorizate. Definitiile învatamântului deschis se concentreaza îndeosebi pe constrângerile pe

care el cauta sa le depaseasca. Asa cum remarca Tight (1996, p. 95), aceste „bariere" ale învatamântului traditional pot fi de natura spatio-temporala (normele care impun momentul, locul si durata învatarii), de tip social (caracteristici precum sexul, vârsta, etnia, clasa sociala, averea indivizilor care pot determina discriminari în ce priveste accesul la educatie) sau pot fi legate de natura învatarii în sine (continutul, modul de predare, structura disciplinelor predate pot fi lipsite de relevanta prin prisma activitatilor pe care indivizii intentioneaza sa le desfasoare ulterior). Învatamântul deschis ofera cursuri care raspund direct la nevoile cursantilor, fie din punct de vedere spatio-temporal (locul desfasurarii învatarii poate fi în unitati de învatamânt clasice, acasa la cursant sau oriunde în alta parte, momentul desfasurarii actului educational, ca si viteza cu care cursantii progreseaza în parcurgerea materiilor ramânând la latitudinea acestora), fie din punct de vedere al continutului si structurii materiei studiate sau al modului de predare (cursantul poate fi asistat sau nu de cadre didactice în activitatea de învatare, având si dreptul de a alege, cel putin partial, disciplinele pe care îsi doreste sa le studieze). Dupa cum noteaza Tight, învatamântul deschis nu înlatura simultan toate aceste bariere, ci se concentreaza doar asupra unora dintre ele.

Învatamântul la distanta este un proces educational organizat, în care cadrele didactice si cursantii nu interactioneaza direct, fata în fata, decât în rare ocazii. Cursantii urmeaza o activitate individuala de învatare, urmând însa în mod riguros planificarea si modul de structurare a activitatii propus de organizatia care furnizeaza serviciul educational în cauza. Furnizorul serviciilor educationale pune la dispozitia cursantilor materiale didactice care sustin si ghideaza activitatea de învatare, prin posta, radio, televiziune sau Internet si posta electronica. La intervale regulate, cursantii se întâlnesc cu cadrele didactice în cadrul formal al salii de curs, pentru fixarea si verificarea cunostintelor dobândite. În plus, între aceste întâlniri ei pot contacta cadrele didactice pentru a-si lamuri anumite neclaritati, în functie de reglementarile impuse prin modul de organizare a activitatii de învatare (cursantii pot solicita explicatii prin telefon în zilele si la orele prestabilite, prin e-mail etc.). Structura si continutul disciplinelor studiate sunt, de regula, similare celor din învatamântul traditional.

Învatamântul la distanta este astfel conceput încât sa poata asigura accesul la educatie si pentru indivizi aflati în zone izolate, pentru cei care, din diferite motive, nu se pot deplasa, dar si pentru cei care sunt predispusi la întreruperea sau renuntarea la studii din motive financiare (nepresupunând o activitate cu frecventa, învatamântul la distanta, ca si cel deschis, permite cursantilor desfasurarea simultana a unor activitati aducatoare de venit, permitându-le sa se întretina). Învatamântul deschis constituie o forma mai ieftina de furnizare a educatiei: nu este neaparata nevoie de scoli mari, numarul de elevi care revin unui profesor este mult mai mare etc.

Învatamântul la distanta a fost utilizat înca de la începutul anilor '60, în special pentru educatia universitara, dar si pentru perfectionarea cadrelor didac-

tice din zonele slab dezvoltate (Perraton, 2000, p. 3). Învatamântul deschis a aparut si s-a dezvoltat simultan cu educatia la distanta, utilizând adeseori tehnici ale acesteia. Primele manifestari ale educatiei deschise au fost universitatile populare (deschise), aparute ca reactie la cererea de educatie a adultilor si la nevoia de a asigura accesul în învatamântul superior si pentru indivizii provenind din familii sarace în capital educational (în general, copiii din astfel de familii au o probabilitate mai mica de a urma învatamântul superior decât cei ai caror parinti au urmat liceul sau au absolvit o facultate). Învatamântul deschis si la distanta vine în sprijinul acestora, prin diminuarea costurilor de oportunitate ale educatiei, dar si prin adecvarea continutului educatiei la cerintele exprese ale cursantilor (includerea în curriculum a cunostintelor cu aplicabilitate directa în activitatea curenta a acestora). Ulterior, învatamântul deschis si la distanta a început sa fie utilizat si în învatamântul secundar si chiar în educatia primara.

Cele doua forme de educatie (deschisa si la distanta) sunt similare prin flexibilitatea lor deosebita, prin obiectivele comune, dar si prin utilizarea unor tehnici similare de învatare, astfel ca, de regula, sunt referite împreuna, prin sintagma de învatamânt deschis si la distanta.

Criticii metodei insista pe ineficacitatea educationala, punând în discutie calitatea redusa a învatarii, lipsa de adecvare a continutului si controlul redus asupra cunostintelor reale dobândite de cursanti. Datele empirice existente nu sustin o astfel de ipoteza, însa nici nu o contrazic (vezi Perraton, 2000, în special capitolul 10; Evans si Nation, 1996). Al doilea tip de critica vizeaza faptul ca învatamântul deschis si la distanta presupune accesul la facilitati precum tehnica audio-video sau computerele, ceea ce în fapt ar mentine, daca nu exacerba, inegalitatea de acces. Pentru prevenirea acestui fenomen (accesul la tehnica în cauza este localizat, de regula, tot în familiile mai înstarite si mai bine educate), autoritatile publice organizeaza, de regula, centre zonale în care cursantii pot avea acces la computere, aparatura audio-video etc. Astfel de centre sunt însa costisitoare si greu de furnizat în conditiile unei dispersii teritoriale mari a cursantilor. De aici si al treilea tip de critica, vizând costurile reale ridicate ale învatamântului deschis si la distanta. Sustinatorii unui astfel de punct de vedere argumenteaza asupra faptului ca la costurile echipamentelor se adauga si cheltuielile de formare suplimentara a cadrelor didactice implicate în procesul educational ca formatori. Totusi, unele experiente, în special asiatice (Indonezia si Coreea de Sud), dovedesc o eficienta si o eficacitate crescuta în utilizarea învatamântului la distanta în învatamântul secundar si tertiar, utilizând ca mijloc de comunicatie radioul sau televiziunea. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politici educationale

Bibliografie selectiva: **Perraton (2000); Tight (1996); OECD (1999); Tuijnman (1995)**

Învatamântul particular

Învatamântul particular a devenit în prezent expresia curenta pentru ceea

ce nu este învatamânt de stat ori public, desi, de fapt, aceasta denumire acopera situatii deosebit de variate de la un stat la altul.

În tarile membre ale Comunitatii Europene, sectorul strict "particular" - organizat, finantat si controlat în întregime de persoane sau organisme particulare - atât cât este prezent, este totusi extrem de limitat. În paralel, s-a dezvoltat un alt sector, care, desi nu este de stat, nu poate fi definit ca fiind particular, având în vedere legaturile sale cu statul în domeniul finantarii si controlului, cunoscut si sub numele de "sector nonpublic".

Sectorul "nonpublic" cuprinde astfel mai multe categorii de scoli religioase sau laice, scoli ce practica metode de învatamânt alternative, scoli ce constituie un "substituent" sau un "echivalent" al scolilor de stat si scoli ce-si desfasoara activitatea pe baza de contract încheiat cu autoritatile (Bârzea, 1996, p. 5-7).

Învatamântul particular reprezinta unul dintre cele mai importante servicii, furnizate în special sub forma nonprofit în tarile dezvoltate. Daca luam ca exemplu Japonia, în aceasta tara, 75% dintre universitati sunt nonprofit, iar în cazul Statelor Unite, proportia acestora depaseste jumatate din numarul total de facultati si colegii.

Teoriile care au încercat sa explice aparitia si dezvoltarea învatamântului superior particular pleaca de la premise diferite, reflectând schimbarile succesive survenite în perceptia acestui fenomen.

John Naisbitt, specialist în prognoza sociala, aprecia ca una dintre cele zece directii care au schimbat viata societatii americane începând cu anii ‘70 o constituie "trecerea de la ajutorul institutional la autoajutorare" (Naisbitt, 1989, p. 199). Aratând ca anii ‘70 nu au fost cei mai buni pentru sistemul scolilor publice americane, începând sa se raspândeasca ideea potrivit careia în America învatamântul suferea o scadere foarte serioasa în privinta calitatii, Naisbitt întreprinde o analiza asupra factorilor care au condus la proliferarea învatamântului superior particular si avanseaza ipoteza conform careia continua dezamagire fata de sistemul public de învatamânt a determinat o varietate de raspunsuri bazate pe autoajutorare. Activismul parintilor a crescut, iar înscrierea în scolile particulare a urcat în mod impresionant. "În forma sa cea mai radicala, noua miscare pentru ajutorare educationala a produs un curent statornic în favoarea noilor scoli alternative si încercari de a muta procesul educational din scoli la domiciliu, fie ca un adaos la programa scolara regulamentara, fie ca o amenintare a legilor obligatorii cu privire la educatie" (Naisbitt, 1989, p. 213).

Analizând sectorul nonprofit dintr-o perspectiva comparativa, Estelle James avansa în 1989 teoria cererii suplimentare si diversificate. Conform acestei teorii, nevoia de varietate apare în anumite conditii, când comunitatea este caracterizata prin:

a) accentuata diferentiere culturala (religioasa, lingvistica, etnica);
b) preferintele sunt dispersate geografic, neputând fi satisfacute de agentiile guvernamentale locale;
c) guvernul este constrâns sa furnizeze un produs relativ uniform (James, Rose-Ackerman, 1989, p. 407-410).

De exemplu, în tarile în care exista o mare uniformitate din punct de vedere religios si lingvistic, asa cum se întâmpla în cazul Suediei, sectorul public reuseste sa satisfaca cererea de educatie din partea populatiei. O situatie aparte întâlnim în Olanda, tara în care exista puternice clivaje între catolici si calvinisti. Aceste doua grupuri religioase au reusit sa-si înfiinteze o serie de scoli private, care primesc si subventii publice. Clivaje lingvistice si religioase similare întâlnim si în Belgia.

În Israel, cele mai multe scoli private sunt conduse de si pentru evreii ortodocsi, care sunt nemultumiti de scolile publice laice.

În India, scolile private si colegiile sunt adesea diferentiate prin limba de predare, asociata cu regiunea de origine, religie (musulmani, parsi - adepti ai lui Zoroastru - si credinciosi sikh) sau casta.

Învatamântul particular a cunoscut, de asemenea, o crestere impresionanta începând cu anii ‘80 în statele Asiei si Africii, dar mai ales în America Latina, unde scolile au o puternica afiliere religioasa (James, Rose-Ackerman, 1989, p. 403-405). În prezent, China are peste 800 de institutii private de învatamânt superior, iar în Brazilia aproape 60% din totalul de studenti învata în sectorul particular.

În statele Comunitatii Europene, factorii care au o influenta majora în dezvoltarea sectorului de învatamânt particular se regasesc în cuprinsul unui cadru legislativ general, adoptat de catre statele membre. Acest cadru prevede (*Învatamântul particular: forme si conditii în statele membre ale Comunitatii Europene*, p. 7):

- libertatea cetatenilor, garantata prin Constitutie, de a înfiinta scoli, potrivit optiunilor lor filosofice sau religioase;
- dreptul parintilor de a alege pentru copiii lor o forma alternativa de învatamânt, alta decât cea asigurata de stat;
- obligatia statului de a garanta exercitarea libera a acestui drept de catre parinti, indiferent de situatia lor financiara si conditia lor sociala, inclusiv prin asigurarea unei finantari corespunzatoare a formelor de învatamânt alternative sau prin facilitarea dezvoltarii unui sector particular, cu conditia sa nu presupuna eforturi financiare din partea statului;
- garantarea învatamântului laic de stat, ca o contrapondere în cazul unui învatamânt particular preponderent religios, sau recunoasterea de catre stat si integrarea în sectorul public a scolilor înfiintate în principal de catre biserici.

În cazul României, se poate constata ca, pentru învatamântul preuniversitar, sectorul privat aparut dupa anul 1989 este înca foarte putin reprezentat (vezi tabelele urmatoare).

În 1998 a luat fiinta Comisia de Evaluare si Acreditare a Învatamântului Preuniversitar, în urma adoptarii Ordonantei Guvernului României nr. 87/1998.

Prima etapa a procesului de acreditare este acordarea autorizatiei de încredere unitatilor de învatamânt care vor solicita în scris acest lucru, conform prevederilor legale, dupa cum urmeaza:

– gradinitele si scolile primare si gimnaziale, scolile profesionale si de ucenici la inspectoratele scolare ju-

detene si, respectiv, la Inspectoratul Scolar al Municipiului Bucuresti;

– liceele, scolile postliceale la MEN (Comisia de Evaluare si Acreditare a Învatamântului Preuniversitar).

Repartizarea institutiilor si elevilor din învatamântul preuniversitar (primar si secundar) pe forme de proprietate, în anul scolar 1998/1999

Tip învatamânt	Unitati de învatamânt		Elevi	
	Numar	%	Numar	%
Înv. public	15.701	99,76	3.451.193	99,60
Înv. privat	18	0,11	2.784	0,08
Înv. cooperatist	21	0,13	11.132	0,32
Total	15.740	100,00	3.456.109	100,00

***Sursa**: MEN si ISE,1999, p. 36.*

Situatia scolilor particulare din România la 1.12.1999

Numar total de unitati scolare	Învatamânt prescolar	Învatamânt obligatoriu	Învatamânt liceal	Învatamânt postliceal
353	87	22	21	223

***Sursa**:* Buletin informativ al MEN*, nr. 2 / 2000.*

În intervalul de aproape doi ani scurs de la înfiintarea Comisiei de Evaluare si Acreditare, nu putem vorbi despre o amploare deosebita a fenomenului aparitiei liceelor si scolilor profesionale particulare în România. În anul scolar 1998/1999 au depus dosare pentru acordarea autorizatiei de încredere un numar de 22 de licee particulare, 5 scoli profesionale si de ucenici si 10 scoli profesionale, iar pentru anul scolar 1999/2000 s-au înregistrat 15 dosare pentru licee, 1 dosar pentru o scoala profesionala si 1 dosar pentru o scoala de ucenici.

România se afla abia la început de drum în ceea ce priveste învatamântul liceal particular comparativ cu tarile din Comunitatea Europeana. Putem vorbi despre un sector particular puternic la nivelul învatamântului liceal în Franta, unde 34,2% dintre licee sunt private, Spania, unde proportia acestora este de 29%, sau Danemarca, unde 12% dintre licee sunt în sectorul particular (Bârzea, 1996).

În ceea ce priveste perioada de dupa 1989/1990, schimbarile survenite în sistemul de învatamânt superior al tarilor foste comuniste au avut loc în directia unei adevarate "explozii institutionale", care s-a manifestat prin extinderea retelelor institutionale, aparitia de noi institutii, diversificarea structurala orizontala si verticala si aparitia unor noi forme educationale. O data cu înlocuirea monopolului statului si prin aparitia unui mare numar de institutii particulare de învatamânt superior, sectorul educational a devenit terenul unor aprige controverse.

Statutul juridic al institutiilor particulare de învatamânt superior este caracterizat prin numeroase ambiguitati.

Unele tari (Finlanda, Bulgaria) nu dispun de prevederi legale privind functionarea lor (Bulgaria intentioneaza legiferarea lor), altele conditioneaza functionarea lor de conformarea la standardele din institutiile publice (Federatia Rusa). În Lituania, înfiintarea institutiilor particulare de învatamânt superior este conditionata de obtinerea unei autorizatii de functionare din partea guvernului, neexistând o lege speciala a functionarii acestui tip de institutii. Pentru moment, doar România dispune de o reglementare legala speciala privind organizarea si functionarea institutiilor particulare (Ioan Mihailescu, 1997, p. 20-23).

În România, aparitia institutiilor particulare de învatamânt superior a constituit unul dintre factorii determinanti în introducerea noului sistem de evaluare academica si acreditare, menit sa stabileasca nivelul calitatii serviciilor academice oferite studentilor.

Tot în cazul României, finantarea institutiilor particulare de învatamânt superior se face exclusiv din taxele de studii, platite de studenti. Acest fapt, corelat cu absenta unei proceduri clare de urmarire a evaluarii modului de folosire a fondurilor care constituie patrimoniul facultatilor particulare, a provocat numeroase suspiciuni cu privire la calitatea serviciilor academice oferite studentilor.

Pâna la aparitia Legii nr. 88/1993 privind acreditarea institutiilor de învatamânt superior si recunoasterea diplomelor, era greu de spus carui sector îi apartineau institutiile particulare de învatamânt superior, datorita faptului ca acestea au aparut atât sub forma fundatiilor culturale si a asociatiilor de binefacere, care functionau pe principiul nonprofit, în conformitate cu Legea nr. 21/1924, cât si sub forma societatilor comerciale, în baza Legii nr. 35/1990.

Diversitatea formelor juridice pe care aceste institutii le-au adoptat a generat ambiguitate, datorita plasarii lor atât în sectorul nonprofit, cât si în cel profit.

Ambiguitatea a fost înlaturata, în plan legislativ, o data cu aparitia dispozitiei articolului 2 din Legea nr. 88/1993, conform caruia "institutiile de învatamânt superior functioneaza pe principiul nonprofit" (I. Mihailescu, 1996, p. 11). Punerea în practica a acestei dispozitii a avut loc începând din anul 1994, când majoritatea institutiilor particulare de învatamânt superior care functionau ca societati comerciale si-au transferat patrimoniul unor fundatii, transformându-se în unitati nonprofit si reusind astfel sa se adapteze prevederilor legale.

Spre deosebire de celelalte organizatii nonprofit românesti, a caror functionare este conditionata de obtinerea unei autorizatii eliberate de ministerul în sfera caruia se înscrie activitatea lor, institutiile particulare de învatamânt superior functioneaza în baza unei autorizatii provizorii, iar ulterior în baza acreditarii conferite de catre Consiliul National de Evaluare Academica si Acreditare, organism academic independent, numit de Parlament.

Constituirea si desfiintarea institutiilor de învatamânt superior se face prin lege, de catre parlament, la propunerea guvernului si cu avizul Ministerului Educatiei Nationale. Procedura guvernamentala si parlamentara se declanseaza numai pe baza recomandarilor

Consiliului National de Evaluare Academica si Acreditare. Facultatile se înfiinteaza si se desfiinteaza prin hotarâre de guvern.

În iulie 1999, Legea nr. 88 din 1993 a fost modificata si completata prin Legea nr. 144/1999. Noua lege prevede ca "împreuna cu comisiile din subordine, Consiliul National de Evaluare Academica si Acreditare întocmeste un raport de evaluare, în baza caruia guvernul initiaza proiectul de lege privind înfiintarea institutiei de învatamânt superior cu facultatile, colegiile si specializarile propuse spre acreditare" (Legea nr. 144/1999).

Conform Legii nr. 88/1993, procedura de acreditare cuprinde doua faze:

a) obtinerea autorizatiei de functionare provizorie, care confera dreptul institutiilor sa organizeze examene de admitere, sa angajeze personal didactic si auxiliar si sa desfasoare activitati educationale si de cercetare;
b) acreditarea, care confera institutiilor de învatamânt superior dreptul de a organiza examene de absolvire, de a elibera diplome si de a functiona autonom.

Institutiile particulare de învatamânt superior nu sunt recunoscute de organele publice decât daca primesc autorizarea de functionare provizorie si, ulterior, acreditarea.

Conform unei statistici realizate la data de 18 martie 1998 de catre Consiliul National de Evaluare Academica si Acreditare, dintr-un numar total de 552 de facultati particulare care depusesera dosare de autoevaluare în vederea obtinerii autorizatiei de functionare provizorie, un numar de 118 au fost autorizate, 317 nu au primit autorizarea, iar 39 se aflau înca în studiu.

Faptul ca în prezent numarul studentilor care frecventeaza facultatile particulare se situeaza în jur de 30% din numarul total al studentilor din România (vezi tabelul) constituie o realitate ale carei cauze se regasesc în intercorelarea unei serii de factori economici, sociali, politici si culturali.

Evolutia numarului de studenti înscrisi la facultatile particulare în perioada 1992-1996

Anul	'92/'93	'93/'94	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99
Numarul de studenti	85.000	110.880	114.500	85.305	93.343	110.715	130.054

***Sursa**: MEN, ISE, 1999, p. 75.*

Un alt factor care a contribuit la instituirea cu succes a învatamântului privat în România a constat în avantajul ca acesta se poate adapta mult mai usor la solicitarile actorilor sociali, dezvoltând specializari pentru care cererea este mare si neinitiindu-le sau restrângându-le pe cele mai putin dorite, demonstrând astfel flexibilitate si adaptare la cerintele pietei. Astfel, oferta acestor universitati a vizat în principal domeniile economic, juridic, universitar si medical (vezi figura).

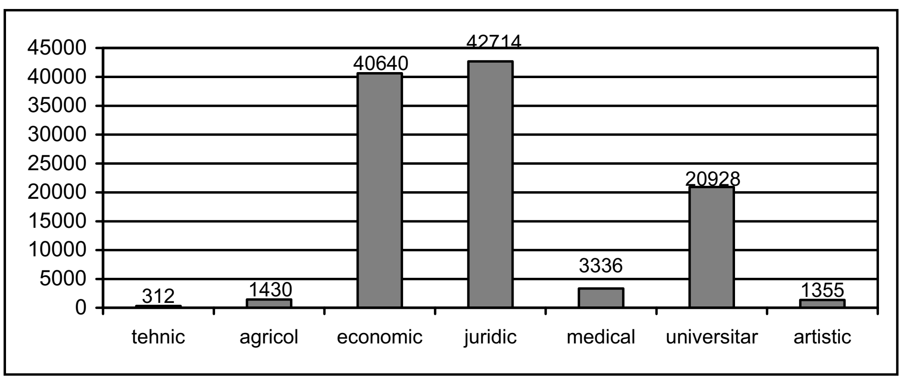
Faptul ca cerintele pietei muncii pe un interval de patru sau sase ani se pot schimba radical constituie o problema pentru candidatii care opteaza pentru un profil sau altul, încercând sa-si an-

ticipeze succesul viitor în functie de alternativele prezente. Acest inconvenient nu vizeaza însa numai sectorul privat al învatamântului superior, deoarece si absolventii sectorului public sunt amenintati de acelasi pericol, în absenta verigii de legatura dintre cerintele piatei muncii si sectorul educational.

Autorii unui studiu recent, realizat în 1997 (Rotariu et al., 1997), avansau ipoteza ca "proliferarea extraordinara a învatamântului privat se datoreaza unor factori cu actiune favorizanta", între care mentionau:

1. efectivul redus de studenti în România comunista, care a facut sa se cumuleze un numar mare de tineri, din mai multe generatii, ale caror aspiratii de a urma o facultate de stat nu au fost îndeplinite;
2. incapacitatea învatamântului de stat de a prelua imediat cea mai mare parte a acestor efective;
3. incapacitatea bugetului de stat de a sustine, în urmatorii ani, o crestere a efectivelor de studenti la nivelul cererii;
4. o puternica valorizare în opinia publica a studiilor superioare;
5. o cerere masiva de competente în anumite domenii, în speta cele legate de gestiunea si managementul activitatilor economice si de rezolvarea numarului mare de probleme juridice ale agentilor economici si persoanelor fizice;
6. o legislatie lacunara cu privire la înfiintarea si functionarea unitatilor de învatamânt, precum si inexistenta, la început, a unui mecanism de acreditare a acestora, ceea ce a permis multor întreprinzatori sa deschida universitati private în conditii dintre cele mai precare.

Repartitia numarului de studenti din sectorul particular pe domenii de studiu



***Sursa**: MEN,* Cartea alba a învatamântului*, 1998, p. 20.*

Fiecare dintre acesti factori au fost analizati ulterior, în 1998, si pusi în relatie cu teoriile recente ale institutionalizarii si neoinstitutionalismului (Dima, 1998). O prima concluzie a acestei analize releva faptul ca, în ultimii opt ani, datorita aparitiei învatamântului superior particular, în România s-a

încetatenit ideea de universitate ca unitate prestatoare de servicii.

Este surprinzator faptul ca acceptarea institutiilor de învatamânt superior particular s-a produs, într-o anumita masura, datorita imaginii pe care opinia publica si-o formase fata de universitatea traditionala (de stat) si datorita încrederii mari în aceasta institutie.

Preluarea titulaturii de universitate, copierea "la indigo" a structurii de organizare, a tipului de cursuri oferite, tinute în marea majoritate a cazurilor de profesori de la universitatile de stat - pe scurt, mimetismul la nivelul structurii de organizare cu institutiile de stat - au constituit câteva dintre miturile institutionalizate în societatea româneasca sub forma de capital al încrederii populatiei în institutiile de învatamânt superior.

În privinta finantarii învatamântului superior particular, legislatia prevede ca, pe lânga taxele platite de studenti, institutiile particulare de învatamânt superior pot beneficia de sponsorizari, în conformitate cu Legea sponsorizarii din 1994, si pot concura alaturi de universitatile de stat pentru obtinerea de fonduri de cercetare, fonduri de dezvoltare si burse alocate de stat pentru programe postgraduale.

Din nefericire, "cercetarea stiintifica în universitatile private este nesubstantiala sau inexistenta", deci fondurile de cercetare sunt înca imposibil de obtinut pentru universitatile particulare, mai ales în conditiile în care România intentioneaza sa utilizeze criterii de performanta în deciziile de finantare a programelor educationale si de cercetare: "se manifesta o tendinta, înca incipienta, de ierarhizare a institutiilor de învatamânt superior, în raport cu anumite criterii de performanta (academice si stiintifice), prevazute a fi oficializate si implementate prin intermediul organismelor guvernamentale si al organismelor academice de intermediere" (Ioan Mihailescu, 1996, p. 12).

În conditiile în care institutiile private vor îndeplini criteriile de calitate stabilite prin lege, vor fi eligibile pentru finantarea din fonduri guvernamentale la fel ca si universitatile de stat, care, la rândul lor, se afla în aceasta competitie a calitatii.

Ceea ce se urmareste prin introducerea noului sistem de finantare a învatamântului superior este îndepartarea stereotipurilor mostenite de la regimurile anterioare, conform carora educatia este un sector ce trebuie asistat în mod obligatoriu de catre stat, indiferent de rezultatele obtinute, si toate institutiile de învatamânt superior sunt îndreptatite sa fie finantate, pentru ca "presteaza o activitate sociala utila".

◢**Ana-Maria Dima**◣

Vezi si: politici educationale; finantarea învatamântului superior public

Bibliografie selectiva: **Bârzea (1996); Mihailescu (1996); Mihailescu (1997); Rotariu et al. (1997)**

J

Justitie distributiva

Se refera la corectitudinea rezultatelor (re)distributive în ceea ce priveste bunastarea indivizilor. În functie de modelul de justitie sociala adoptat si de modul de operationalizare a bunastarii, j.d. poate fi concretizata prin deziderate de egalitate (perspective colectiviste), de favorizare a celor mai defavorizati într-o societate (rawlsianismul), de optimizare a bunastarii sociale în termeni Pareto (utilitarismul) sau, la limita, prin noninterventionism total în economie (libertarianismul).

◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: justitie sociala

Justitie procedurala

În domeniul politicilor sociale, j.p. se refera la modul în care statul, respectiv administratia publica operationalizeaza principiile redistributive statuate într-un cadru legislativ, în vederea obtinerii rezultatelor redistributive scontate, si aplica - în mod corect, i.e. uniform - regulile obtinute în urma acestei operationalizari. În functie de tipul de alocare ce sta la baza redistributiei - universal, discretionar sau personalizat - j.p. se asociaza cu tratarea egala a tuturor indivizilor (în cazul beneficiilor universalist-categoriale), tratarea tuturor indivizilor în functie de circumstantele specifice în care se afla, în baza unor criterii considerate a fi relevante si definitorii pentru acestea (în cazul beneficiilor sociale selective), sau tratarea tuturor indivizilor în functie de nevoie (în cazul serviciilor sociale personalizate, dar si în cazul acordarii, de exemplu, a asistentei medicale). Cele mai "expuse" sisteme de beneficii si servicii sociale la inechitate procedurala sunt cele de tip selectiv, caracterizate de un proces de alocare de tip discretionar.

◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: echitate orizontala

Justitie sociala

Utilizarea termenului de j.s. corespunde diferitelor reprezentari asupra *justitiei distributive*, spre deosebire de justitia procedurala. Este ceea ce Rothstein (1998) numeste **teoria normativa asupra statului**, care raspunde la întrebarea: ce ar trebui sa faca statul? Teoria empirica, spre deosebire de cea normativa, se axeaza pe modul în care statul ar trebui sa procedeze, pentru a face ceea ce ar trebui sa faca.

Un model de j.s. reflecta modul în care anumite resurse sociale - venit, bunuri, servicii, bunastarea în general, libertatea sau drepturile - trebuie (re)distribuite în societate pentru a obtine configuratia sociala "corecta". Mai concret, j.s. presupune o distribuire proportionala a bunastarii (sau a altor resurse sociale considerate a fi relevante pentru bunastarea individului) în raport cu un anumit criteriu considerat relevant, adecvat sau legitim. Criteriile cele mai frecvent utilizate sunt statusul, munca, libertatea, drepturile, meritele, nevoia (Spicker, 1998, p. 135).

La întrebarea "care este rolul j.s.?" John Rawls, filosoful contemporan

care a reusit, la începutul anilor '70, sa aduca în atentia comunitatii stiintifice conceptul de j.s., raspunde:

"Justitia este prima virtute a institutiilor sociale, asa cum adevarul este pentru sistemele de gândire. O teorie, oricât de eleganta si economica este, trebuie rejectata sau revizuita daca nu este adevarata; în mod analog, legile si institutiile, indiferent cât de eficiente si bine structurate, trebuie reformate sau desfiintate daca sunt injuste" (Rawls, 1976, p. 3).

Între j.s. si bunastare sociala exista o legatura puternica, atât timp cât realizarea unui model sau deziderat de justitie sociala implica redistribuirea resurselor, i.e. împartirea beneficilor si obligatiilor în cadrul unei cooperari sociale. O legatura, de asemenea, foarte importanta poate fi considerata si cea între j.s. si libertate si drepturi, pe de-o parte, *egalitate*, pe de alta parte. Unii autori considera ca libertatea si orice forma redistributiva sunt incompatibile (e.g., Nozick). Alti autori considera ca redistribuirea resurselor într-o societate, pentru a fi justa, trebuie sa aiba la baza în primul rând respectarea libertatii individuale (e.g., Rawls). Utilitaristii considera ca redistribuirea poate fi justa numai în masura în care ea nu afecteaza eficienta economica. Egalitaristii considera ca primordiala este egalitatea, iar redistribuirea resurselor contribuie la realizarea j.s. numai în masura în care creste egalitatea distributiva, i.e. egalitatea rezultatelor; aceasta crestere a egalitatii, considera acestia, nu se poate realiza decât distribuind în functie de nevoi.

Ce resurse sociale ar trebui redistribuite, conform cu aceste optiuni de j.s., este o problema foarte controversata: unii autori considera ca redistribuirea veniturilor nu se suprapune cu redistribuirea bunastarii, astfel încât redistribuirea trebuie sa vizeze si altceva în afara venitului. Exemple de resurse sociale ce ar putea duce la o mai corecta redistribuire a bunastarii sunt: servicii sociale, bunuri, facilitati, drepturi; Rawls merge pâna acolo încât considera ca facând parte din categoria "bunurilor primare" si "baza respectului de sine" (Rawls, 1976), o resursa prea abstracta pentru a capata o valoare pragmatica (pentru moduri de definire a bunastarii vezi *bunastare sociala*).

Cele mai importante reprezentari asupra justitiei sociale pot fi regasite în trei paradigme teoretice majore asupra societatii: teoria libertariana, teoria liberala si teoria colectivista (Barr, 1993). Ideologiile politice reprezinta, în mare parte, variatii ce penduleaza într-unul dintre aceste trei cadre paradigmatice.

Cele trei paradigme fundamentale ce definesc j.s. vor fi prezentate în cele ce urmeaza (cf. Barr, 1993).

Libertarianismul, descendent al liberalismului secolului al XIX-lea, i.e. al ideologiei laissez-faire-ului, are la baza doua argumente teoretice diferite: dreptul empiric, pe de-o parte, si dreptul natural, pe de alta parte. Adeptii ambelor perspective - i.e. adeptii dreptului empiric si cei ai dreptului natural - sustin aceleasi valori, desi pe motive diferite: libertatea individuala, dreptul de proprietate si preeminenta pietei libere, în defavoarea oricarei interventii din partea statului. Pentru adeptii libertarianismului empiric, bunastarea sociala este maximizata numai în conditiile unei lipse totale de interventie din partea statului; interventia statului deci scade

bunastarea. Adeptii dreptului natural îsi întemeiaza argumentul pe o valoare morala: dreptul natural al individului la cele trei valori fundamentale.

Libertarienii moderni, ca Milton Friedman si Friedrich A. Hayek, apeleaza la argumentele utilitarismului (Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill) de natura "empirica": orice interventie a statului în procesul distributiv duce la scaderea eficientei pietei si deci si a bunastarii sociale. Bunastarea sociala este considerata a putea fi crescuta exclusiv pe baza mecanismelor economiei de piata. J.s., din perspectiva libertarienilor empirici, nu exista, acest concept, o data propulsat în cadrul societatii, nu poate decât sa ameninte libertatea individuala. Iar daca j.s. exista, atunci ea se reduce la cele trei valori majore, ce trebuie sa reprezinte scopuri în sine pentru societate: libertatea individuala, proprietatea si economia de piata.

Pentru Friedrich Hayek (1960), rezultatele sau efectele distributive ale economiei de piata nu pot fi juste sau injuste; ele pot fi rele sau bune, în functie de cine pierde si cine câstiga. Pentru ca o circumstanta sa poata fi considerata justa sau nu, ea trebuie sa fie cauzata de actiunea, respectiv lipsa de actiune a unei persoane, deci a cuiva care sa fie responsabil pentru producerea acesteia. Piata libera însa este o forta impersonala, similara cu fortele naturale, si ca atare ea nu poate produce justitie sau injustitie.

Pentru acestia, statul are un rol foarte limitat, în termenii lui Adam Smith (1776, *The Wealth of Nations*), "cea mai buna politica guvernamentala este cea care guverneaza cât mai putin". Rolul statului, din aceasta perspectiva, se reduce deci la acela al unui "gardian" care vegheaza la respectarea libertatii individuale, garantarea proprietatii private si garantarea realizarii contractelor în cadrul economiei de piata.

Libertarienii adepti ai dreptului natural (e.g., Robert Nozick, 1974) resping orice interventie a statului, statuând primordialitatea libertatii individuale, a proprietatii private si a pietei libere, invocând ca argument dreptul natural al fiecarui individ la "detinere": a detine si a decide în raport cu veniturile din munca sau mostenite este just în virtutea unui drept natural al oricarui individ. Singurul drept al statului este cel de "corectare", prin redistribuirea acelor bunuri sau venituri dobândite de catre individ în mod ilegal. Pentru Nozick (1974), taxarea si impozitarea veniturilor, respectiv transferurile neîntemeiate pe achizitie sau mostenire reprezinta un jaf.

Pentru **liberali,** cele trei principii fundamentale - i.e. garantarea libertatii individuale, garantarea proprietatii private si economia de piata - joaca un rol esential, dar nu ca scop în sine al unei societati, ci ca instrumente necesare pentru realizarea dezideratului j.s.

Utilitaristii îsi propun maximizarea sumei *utilitatilor* individuale, în baza principiului *optimalitatii Pareto*. Pentru acestia, orice distributie este echitabila în masura în care are ca efect cresterea utilitatilor individuale. O redistributie justa, în termeni utilitaristi, poate fi una egalitara, dar, în acelasi timp, si una care sa "lucreze" în detrimentul celor mai defavorizati, cu conditia ca la nivel agregat sa respecte criteriul paretian al optimalitatii.

Criteriile redistributive au în vedere - în principal - drepturile si meritele.

Rawls propune o solutie mai elaborata în definirea obiectivelor de

j.s. Pentru Rawls, j.s. nu este justificabila numai în termeni de moralitate, dar si dintr-o perspectiva functionala: institutiile nu pot supravietui decât în masura în care ele sunt juste.

Rawls porneste de la premisa ca modul de întelegere a j.s. nu este dependent de factori culturali, ci este universal si, prin urmare, poate fi derivat printr-un proces obiectiv si "corect". Ca o consecinta, el propune un **experiment imaginar**: un grup de indivizi rationali, ce îsi evalueaza propriul interes din perspectiva pozitiei initiale în care se afla, este pus în situatia de a specifica si negocia tipurile de cooperare sociala si modurile de guvernare, i.e. principiile j.s. ca "corectitudine" (*justice as fairness*). "Alegerea pe care indivizii rationali ar face-o într-o situatie ipotetica de libertate egala, presupunând ca aceasta problema de alegere are o solutie, determina principiile de justitie" (Ralws, 1976, p. 12).

Pozitia initiala în care indivzii pusi sa negocieze se afla este caracterizata prin faptul ca nici un individ "nu îsi cunoaste propriul loc în societate, propria apartenenta de clasa sau statusul sau social, nici nu îsi cunoaste destinul în cadrul distributiei bunurilor naturale si abilitatilor, inteligenta, puterea sau altele similare. O sa plec chiar de la presupozitia ca indivizii nu îsi cunosc propria conceptie asupra binelui sau propriile propensiuni psihologice. Principiile justitiei sunt alese în spatele unui val de ignoranta. Aceasta modalitate garanteaza ca nimeni nu este avantajat sau dezavantajat în alegerea principiilor de rezultatul sanselor naturale sau de contingentele circumstantelor sociale" (Rawls, 1976, p. 12)

Indivizii, desi în spatele valului ignorantei, dispun de toate cunostintele asupra lumii sociale, pornind de la aspecte de natura psihologica pâna la aspecte de natura economica si sociologica. Valul ignorantei previne ca interesele indivizilor sa nu devina particulare si sa ramâna în aria intereselor rationale individualiste generalizate.

Primul principiu la care ajung indivizii în urma negocierii este - în viziunea lui Rawls - **principiul libertatii**. Conform acestui principiu, orice individ este indreptatit la cea mai comprehensiva libertate de baza, care sa fie compatibila cu acelasi tip de libertate pentru ceilalti indivizi.

Al doilea principiu este **principiul diferentei**, i.e. "inegalitatile sociale si economice trebuie astfel distribuite încât (a) sa fie în beneficiul cel mai mare la celor mai putin favorizati si (b) sa permita tuturor, în conditii de egalitate si oportunitati corecte, sa acceada la pozitiile si functiile asociate acestor pozitii inegale" (Rawls, 1976, p. 83). Punctul (a) al celui de-al doilea principiu este numit si principiul maximin: de maximinzare a bunastarii celor mai defavorizati. Acest tip de redistributie poate fi Pareto optimal sau nu, astfel încât el nu se suprapune, în mod automat, cu reprezentarea liberala de factura utilitarista asupra j.s.

Rawls nu adopta, în baza acestui principiu, o pozitie egalitarista: o anumita doza de inegalitate este necesara pentru a preveni lipsa de motivatie a muncii, în special a celor mai bogati. De o inegalitate moderata beneficiaza nu numai cei mai înstariti, dar si cei mai defavorizati.

În cazul în care între cele doua principii, respectiv între cele doua parti ale principiului al doilea, ia nastere un conflict, atunci se aplica **principiul prioritatii,** care statueaza

primordialitatea primului principiu în raport cu al doilea, pe de-o parte, si primordialitatea punctului (b) în raport cu punctul (a), în cadrul celui de-al doilea principiu, pe de alta parte.

Colectivistii pun în prim plan egalitatea, înteleasa în sensul cel mai comprehensiv, ca egalitate de rezultat. Atât socialistii, cât si marxistii considera ca redistributia este absolut necesara într-o societate pentru a realiza dezideratele j.s. Pe lânga egalitate, libertatea si fraternitatea, i.e. solidaritatea sociala constituie premisele unei societati juste.

Criteriul redistributiv pentru acestia este nevoia: egalitatea poate fi realizata distribuind fiecaruia dupa nevoi.

Care este rolul statului în realizarea acestor deziderate este o problema controversata. **Socialistii fabianisti** (vezi Tawney, 1931; Crosland, 1954; Titmuss, 1968) considera ca aceste obiective se pot realiza si în conditiile existentei unei economii de piata, iar interventia statului este fundamentala. Din punctul acestora de vedere, statul bunastarii este esential pentru realizare j.s. **Marxistii**, pe de alta parte, considera ca j.s. nu se poate realiza în prezenta unei economii de piata; singura modalitate de interventie efectiva este schimbarea regimului economic, într-o economie planificata, de tip socialist.

Sa rezumam, ca o concluzie generala, rolul pe care aceste paradigme îl atribuie statului în realizarea j.s. Libertarienii adepti ai dreptului natural rejecteaza complet necesitatea existentei statului, în timp ce libertarienii empirici considera ca statul trebuie sa fi mai degraba un stat-gardian, minimalist în functiile pe care le preia în general si în politica sociala în particular. Liberalii, ca de altfel si socialistii fabianisti, considera interventia statului în redistribuirea bunurilor necesara, fara o limitare stricta a interventionismului: liberalii conditioneaza interventia statului de aspectul eficientei economice (în particular, Rawls o conditioneaza si de principiul maximin, fara însa a fi un egalitarist), în timp ce socialistii o conditioneaza de cresterea egalitatii rezultatelor.

În ceea ce priveste criteriile în raport cu care redistributia ar trebui sa aiba loc, adeptii dreptului natural considera dreptul la detinere ca unic criteriu de distribuire a bunastarii, ceea ce implica lipsa unei necesitati a oricarui tip de redistribuire, iar libertarienii empirici sustin drept criteriu redistributiv meritele si drepturile (civice, politice). Liberalii au în acest sens o pozitie mai ambigua, luând în considerare drept criteriu al redistributiei atât meritele si/ sau drepturile, cât si nevoile, ceea ce îi apropie, într-o oarecare masura, de socialisti, care opteaza pentru nevoie drept criteriu fundamental.

În ceea ce priveste bunurile "de redistribuit", si aici optiunile sunt împartite: optiunile sunt determinate, pe de-o parte, de criteriul redistributiv favorizat si, pe de alta parte, de modul în care este operationalizata bunastarea. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si:

justitie distributiva, bunastare sociala

Bibliografie selectiva: **Barr (1993); Barry B. (1989); Barry N. (1994); Crosland (1956); Dworkin (1977); Friedman (1962); Friedman M. si Friedman R. (1980); Hayek (1944, 1960); Nozick (1974); Rawls (1976); Tawney (1931); Titmuss (1968)**

L

Legea saracilor (*Poor Law*)

Vezi statul bunastarii

Legitimitate

Legitimitatea reprezinta "capacitatea sistemului [politic] de a genera si mentine credinta ca institutiile politice existente sunt cele mai potrivite pentru societate" (Lipset, 1960, p. 77). Conform lui Lipset, legitimitatea este evaluativa, deoarece "grupurile privesc sistemul politic ca fiind legitim sau nelegitim în functie de felul în care valorile sistemului se potrivesc cu valorile proprii" (p. 77). Pornind de la raportul în care se afla conceptul de legitimitate si cel de valoare, se poate enunta o definitie alternativa pentru notiunea de legitimitate. Astfel, conceptul de legitimitate se refera "la corespondenta dintre o forma de organizare, o optiune politica, pe de o parte, si experienta, valorile, conceptiile, filosofiile colectivitatii, pe de alta parte" (Zamfir, 1997, p. 75). Zamfir arata ca "exista o *legitimitate actuala*, cea a optiunilor politice facute si practicate", precum si o *legitimitate potentiala* - "cea a unor optiuni posibile în fata carora se afla o colectivitate" (1997, p. 75-76).

Analiza conceptului de legitimitate nu poate fi redusa doar la analiza optiunilor valorice ale colectivitatii. Dupa cum sugereaza Lillbacka (1999), valorile nu sunt singurele elemente care influenteaza orientarea generala fata de obiectul politic, în atitudinea fata de acesta intervenind si factori precum propriile interese sau identificarea irationala "afectiva" cu obiectul politic. Lillbacka face distinctia între *legitimitatea centrala*, cea care se bazeaza pe valori, si *paralegitimitate*, cea care are la baza alti factori, precum cei de natura afectiva sau propriul interes. De asemenea, Berger si Luckmann (1967) arata ca legitimitatea "are si un element cognitiv, la fel ca si unul normativ", aceasta nefiind doar o problema de valori, implicând întotdeauna si cunostinte.

Legitimitatea este însa un fenomen complex si schimbator, nefiind o variabila nominala care este prezenta pur si simplu sau nu (Zarinski, 1986). Conform autorului, legitimitatea este prezenta în grade diferite în regimuri diferite, la acelasi moment de timp. De asemenea, gradul de legitimitate al unui anumit regim variaza de la un moment de timp la altul. Toate aceste aspecte fac din legitimitate un concept care ridica dificultati pentru masurarea sociala.

Dar dificultatile de masurare a legitimitatii se datoreaza si faptului ca legitimitatea nu este o proprietate intrinseca a unui obiect politic, ci aceasta depinde si de observator. Lillbacka (1999) arata ca legitimitatea se refera la o situatie cu trei elemente centrale: individul, cel care face aprecierea cu privire la legitimitatea unui obiect politic, obiectul politic respectiv si criteriile normative (valorile) care sunt utilizate de catre individ în evaluarea legitimitatii obiectului politic. Astfel, anumite

grupuri pot sa utilizeze criterii normative diferite într-un anumit moment de timp, iar criteriile folosite pot sa varieze în timp pentru acelasi grup.

Pornind de la sursele de legitimare, Weber (1968) identifica trei tipuri de legitimitate a autoritatii: cea bazata pe traditie (pe puterea normelor si cutumelor traditionale), cea bazata pe charisma unui lider (pe trasaturile de exceptie ale acestuia) si cea fundamentata rational (pe credinta în validitatea unui pattern de reguli normative). În forma sa pura, autoritatea legitimata prin charisma nu poate sa existe decât în cadrul proceselor de organizare si transformare sociala, nefiind stabila pentru o perioada lunga de timp. În timp, ea se transforma în autoritate traditionala sau în autoritate legitimata rational sau într-o combinatie a acestora doua.

O serie de autori s-au centrat în ultimele decenii pe studiul *crizei de legitimitate* a sistemului politic capitalist. Pot fi distinse doua tipuri de abordari ale acestei crize. O prima abordare identifica drept cauze ale crizei o serie de elemente care tin de cultura moderna. Pentru Schaar (1981), toate statele moderne se îndreapta spre o criza de legitimitate, aceasta criza fiind "o functie a anumitor orientari definitorii ale modernitatii", cum ar fi rationalitatea, cultura eficientei si puterii, relativismul etic, egalitarismul (p. 17). Astfel, "gândirea moderna, care a atins acum dezvoltarea deplina, se întoarce asupra ei însesi si submineaza principiile care stau la baza ordinii sustinute si a obedientei în societatea moderna" (p. 17).

Cel de-al doilea tip de abordare pune accentul pe rolul performantelor pe care le are sistemul în aparitia crizei de legitimitate. Acest tip de abordare este adoptat de teoriile neoliberale cu privire la criza de legitimare, precum si de cele neomarxiste (Lillbacka, 1999), dar de pe pozitii diferite. Neoliberalii sustin ca statul bunastarii de tip occidental trece printr-o criza de legitimitate deoarece a devenit incapabil sa satisfaca cerintele în permanenta crestere formulate de populatie si grupuri sociale. Deoarece doresc sa aiba câstig politic, oamenii politici încearca sa satisfaca cerintele si interesele tot mai crescute si mai diverse ale unor grupuri diferite, chiar daca acest fapt este costisitor si ineficient din punct de vedere administrativ. Reactia pozitiva rapida a oamenilor politici si a institutiilor statului la cererile venite din partea societatii alimenteaza cererile viitoare si duce la cresterea asteptarii din partea populatiei. Astfel, populatia va cere tot mai mult din partea statului, pâna în momentul în care acesta va deveni incapabil sa mai faca fata acestor cereri.

Pentru autorii neomarxisti - precum Offe (1984), Habermans (1973), O'Connor (1973) - criza de legitimitate nu este generata de cererile crescute ale populatiei, ci de incapacitatea sistemului capitalist de a satisface aceste cereri. Conform lui O'Connor (1973), statul capitalist trebuie sa îndeplineasca doua functii mutual contradictorii, cea de acumulare (prin care se sprijina acumularea de capital) si cea de legitimare (prin care se asigura armonia sociala). Daca neglijeaza prima functie, statul risca sa îsi piarda sursa propriei puteri, prin reducerea veniturilor si a puterii economice de care dispune. Daca neglijeaza cea de-a

doua functie, statul risca sa îsi piarda legitimitatea, fapt care poate sa conduca la dezechilibru social. Criza statului capitalist al bunastarii deriva astfel din imposibilitatea satisfacerii simultane a celor doua functii specifice în cadrul sistemului politic în cauza.

Legitimitatea constituie, asadar, o conditie *sine qua non* a functionarii sistemelor politice. Ea este cea care asigura coerenta si stabilitatea functionarii institutiilor în cadrul sistemelor politice. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: statul bunastarii; socialismul; liberalismul; critici la adresa statului bunastarii; valoare

Bibliografie selectiva:

Berger si Luckmann (1967); Habermas (1973); Lipset (1960); Weber (1968); Zamfir (1997)

Legitimitatea politicilor sociale

Vezi legitimitate

Liberalismul

Liberalismul, ca ideologie, afirma libertatea ca valoare fundamentala si proprietatea drept garant al acesteia. Proprietatea si piata libera sunt factorii care asigura bunastarea individuala, inclusiv prin beneficii ocupationale negociate. Statului îi revine un rol minimal atât economic, cât si social. Piata libera se autoechilibreaza si determina socialul. Un sistem de impozite ridicate este considerat distructiv, prin ineficienta cheltuielilor publice (etichetate drept neproductive), prin diminuarea motivatiei muncii si prin cresterea dependentei individului fata de stat. În aceste conditii, optiunile liberale se îndreapta spre asistenta sociala bazata pe testarea mijloacelor, dublata de transferuri universale modeste. Asigurarile private sunt preferate, statul având chiar datoria sa încurajeze piata. Minimalismul nu presupune însa neaparat o atitudine pasiva a statului, asigurarea unui prag decent al nivelului de trai fiind adesea considerata o necesitate.

În cadrul liberalismului s-au dezvoltat doua scoli principale: liberalismul clasic si neoliberalismul sau noua dreapta. Discursul liberalismului clasic se construieste în jurul doctrinei individualismului (Vincent, 1995). Acesta reprezinta o doctrina morala si politica ce accentueaza valoarea fiintei umane individuale. În plus, liberalismul arata ca fiecare individ actioneaza conform propriilor interese, fiind imposibila stabilirea unui scop comun pentru întreaga societate. În plan economic, optiunea este pentru o economie libera, de piata, în care indivizii au drepturi egale în ceea ce priveste productia si consumul, iar statului îi revine un rol minimal, centrat pe mentinerea legii si a ordinii si pe apararea proprietatii private. Aceasta forma de liberalism a supravietuit pâna la începerea primului razboi mondial.

Dupa perioada îndelungata de penumbra postbelica, liberalismul începe sa acorde mai multa importanta transformarilor puternice resimtite treptat înca de la începutul secolului, sub influenta ascensiunii curentelor social-democrate, a sindicatelor în plina afirmare, a presiunii sociale în crestere: pentru noul liberalism, *individul devine parte a statului*. Schimbarea este spectacu-

loasa, iar explicatia rezida într-o varietate de factori. Între altele, cel mai puternic factor pare a tine de istoria relatiilor de putere din societate: la începutul secolului XIX, statul reprezenta înca interesele si puterea aristocratiei, fiind perceput de teoreticienii burghezi (liberali) drept "corupt" în ceea ce priveste serviciul civil si dreptul la vot. Universalizarea dreptului la vot aduce cu sine ascensiunea doctrinei liberale si cresterea puterii burgheziei comerciale si industriale. În consecinta, statul nu mai e privit ca o amenintare la libertatea individuala, ci ca o expresie a vointei societatii.

Neoliberalismul apare ca forta politica în anii '70 si dobândeste putere în unele tari vest-europene în anii '70-'80, ca urmare ca crizei economice globale de dupa 1973 si a cresterii rapide a nivelului cheltuielilor sociale în anii '60, arata George si Wilding (1994). La baza constructiei noii doctrine liberale au stat scrierile lui Hayek si Friedman. Desi urmeaza linia liberalismului clasic, în ceea ce priveste atitudinea fata de economie si implicarea statului în economie si societate, neoliberalismul pune accentul pe individualismul *social*, principiu conform caruia binele individual trebuie vazut ca fiind *legat* de binele întregii comunitati. Viziunea atomica asupra individualismului promovata de liberalismul clasic este respinsa, fiind "considerata ca naiva din punct de vedere moral si sociologic" (Vincent, 1995, p. 30).

Adeptii noii drepte considera ca efectele în plan social ale industrializarii nu trebuie lasate în grija individului exclusiv. Saracia, somajul, bolile nu reprezinta doar o problema a individului singular, ci sunt probleme sociale comune, iar rezolvarea acestora depaseste capacitatile individuale. Desi accepta o forma minima de redistribuire a bunastarii în cadrul societatii (Vincent, 1995), neoliberalii subliniaza necesitatea accentuarii nu numai a drepturilor individuale, ci si a responsabilitatilor pe care le au cetatenii. Astfel, adeptii acestei orientari considera ca indivizii trebuie ajutati sa se ajute singuri. De exemplu, principalul mecanism în combaterea saraciei nu trebuie sa fie furnizarea de venituri pentru cei aflati sub pragul saraciei, ci încurajarea lor sa munceasca, sa câstige mai mult, astfel reusind sa iasa din saracie si din cultura dependentei fata de stat. În plus, neoliberalismul sustine existenta unui sistem de asistenta sociala bazat pe testarea mijloacelor.

În domeniul serviciilor medicale, adeptii acestei orientari sustin existenta serviciilor de îngrijire a sanatatii de tip privat, dublate de scheme private obligatorii de asigurari de sanatate. Acelasi principiu al schemelor de asigurare private este preferat si în cazul pensiilor, statului revenindu-i doar un rol foarte redus în cadrul aranjamentelor privitoare la pensii.

În domeniul educatiei, neoliberalismul da prioritate rationalitatii alegerii publice, insistând pentru cresterea responsabilitatii parintilor în optiunea pentru forma de învatamânt considerata a fi cea mai adecvata pentru copii. Este stimulata dezvoltarea scolilor autoadministrate, marketizarea si privatizarea serviciilor educationale.

Si în domeniul locuirii liberalismul promoveaza interventia minimala a statului. Optiunea implica o preocupare scazuta pentru furnizarea de locuinte sociale. În plus, sunt promovate tacit po-

litici de segregare rezidentiala. ◢**Malina Voicu & Bogdan Voicu**◣

Vezi si: ideologie; critici la adresa statului bunastarii; social-democratia

Bibliografie selectiva: **Vicent (1995); Wilding si George (1994); Gray (1998)**

Lipsa de locuinta
(homelessness)

Situatie în care se regasesc anumite persoane care nu au acces normal legal la o locuire personala adecvata, atât din motive dependente, cât si independente de vointa lor, care nu au o locuinta fixa/stabila (un domiciliu permanent) si care sunt în nevoie si în cautarea unei locuinte permanente. *Fara locuinta* sunt considerati toti aceia care sunt în imposibilitatea de a mentine, întretine si trai într-o locuinta adecvata din propriile lor resurse si cei incapabili sa aiba o locuinta personala în lipsa ajutorului comunitatii locale (Avramov D., 1995, p. 72).

Situatia persoanelor fara adapost a fost acceptata ca fiind o problema sociala majora în tarile occidentale la sfârtitul anilor '70-începutul anilor '80. Înainte de aceasta perioada, acest fenomen era constientizat ca fiind doar o problema limitata ca extindere la un grup particular, marginal, fiind îndeosebi asociat cu *vagabondajul* sau manifestându-se la indivizi cu o personalitate/caracter inadecvat si, în consecinta, având dificultati în ordonarea propriei vieti. Titulatura de *homeless* a fost utilizata pentru prima data de Robert Hayes si Mitch Snyder în 1981 (Jencks C., 1994) si caracteriza acele persoane care dorm sub cerul liber, în parcuri sau alte spatii publice, care vagabondeaza ziua pe strazi, purtându-si în sacose toate bunurile personale, cautând în pubelele de gunoi mâncare sau alte lucruri, cersind mâncare si haine. Ulterior, termenul i-a inclus si pe cei care nu au o locuinta si care dorm temporar în adaposturi de noapte (*shelters*) special destinate celor din aceasta categorie. Alti autori merg chiar mai departe, aratând ca *cei fara locuinta* nu reprezinta doar grupul celor care nu au "un acoperis deasupra capului", ci o multime de alte persoane, de la cei fara nici un fel de locuinta pâna la cei ale caror conditii de locuit sunt inadecvate (Timms N., Timms R., 1982).

Cauza principala a aparitiei acestui fenomen a constituit-o recesiunea economica înregistrata de tarile occidentale îndeosebi în perioada anilor '70, fapt ce a dus, pe de o parte, la reducerea finantarii în aceste tari a programelor nationale de ajutor si îmbunatatire a locuirii, iar pe de alta parte, la cresterea amplorii si adâncimii saraciei. Autori precum Jencks (1994) disting însa doua categorii de cauze: a) *endogene* si b) *exogene* indivizilor. Cauzele **endogene** includ toate acele circumstante dependente de individ - cauza principala pentru care unii indivizi nu au o locuinta apartine cvasiexclusiv indivizilor si se refera la patologii comportamentale (situatia persoanelor fara adapost este analizata ca problema sociala din perspectiva *patologiei sociale* si perspectiva *comportamentului deviant*). Studiile asupra fenomenului realizate în SUA pâna în 1980 au aratat ca cel mai raspândit drog printre cei fara adapost era alcoolul. Abuzul de alcool îi facea pe

cei saraci sa "uite" de necazurile curente. Frecventa mare a consumului de alcool nu se datora îndeosebi faptului ca acesta oferea mai multa satisfactie decât alte droguri, ci pentru ca, fiind legal, era ieftin si deci accesibil. În schimb, cocaina si heroina erau foarte costisitoare, iar procurarea acestora de catre cei fara adapost era puternic îngreunata. La începutul anilor '80, studiile realizate asupra celor fara adapost aratau ca aproximativ o treime dintre acestia aveau probleme serioase cu alcoolul. Mai precis, abuzul de alcool s-a constituit drept cauza majora a fenomenului. Dupa 1985, desi economia americana a depasit faza de recesiune, numarul celor fara adapost a continuat sa creasca, în mare parte din cauza schimbarilor preferentiale în rândul persoanelor sarace, îndeosebi în utilizarea drogurilor: alcoolul a fost înlocuit cu crackul, un drog cu efecte similare cocainei, dar mult mai ieftin si mult mai tentant decât alcoolul, dar cu efecte mult mai devastatoare, generând si un înalt grad de dependenta. Într-un studiu realizat în New-York asupra celor fara adapost în 1991 (Como A., 1991), se arata ca 66% dintre adultii fara adapost si fara familie si 16% dintre familiile fara adapost care locuiesc în adaposturi temporare sunt consumatori uzuali de cocaina. Exista însa voci care sustin ca consumul de droguri este mai degraba o consecinta a situatiei de a nu avea o locuinta decât o cauza a fenomenului - afirmatie partial adevarata. Consumul de droguri însa determina marginalizare pe piata muncii, venituri mai putine comparativ cu cheltuielile, reducerea posibilitatii de a plati chiria locuintei si retragerea sprijinului rudelor si prietenilor pentru consumatorii de droguri. În consecinta, cei care abuzeaza de consumul de droguri sunt expusi unui risc extrem de mare de a deveni persoane fara adapost

Cauzele **exogene** includ toate acele contingente independente de individ - cauza principala pentru care unii indivizi sunt fara adapost apartine societatii si esecului acesteia de a asigura un nivel de bunastare si oportunitati egale în accesul la diferite beneficii pentru toti indivizii (fenomenul celor fara adapost este analizat ca problema sociala din perspectiva *dezorganizarii sociale*). Un studiu realizat asupra fenomenului celor fara adapost în SUA în 1992 (Shlay A. si Rossi P.) arata ca 33% dintre adultii fara adapost erau diagnosticati ca fiind bolnavi psihic. Jencks (1994) argumenteaza ca o treime dintre adultii fara adapost înregistrati în prezent în SUA au fost în perioada anilor '50 pacienti permanenti în spitalele de psihiatrie, numarul acestora scazând de la 0,47% în 1955 la 0,12% în 1975, ca urmare a *dezinstitutionalizarii*, moment ce a coincis cu explozia acestui fenomen în SUA. Dezinstitutionalizarea bolnavilor psihici, fara contrabalansarea acestei initiative prin alte masuri si servicii destinate celor fara adapost, a condus la cresterea amplorii fenomenului *homelessness* în SUA. O alta cauza este legata de nivelul ridicat al saraciei, generat îndeosebi de starea de somaj care este strâns relationata cu nivelul redus de calificare profesionala (îndeosebi al barbatilor adulti, care reprezentau în 1987, în marile orase americane, 84% din totalul celor fara adapost - Burt M. si Cohen B., 1989), dar îndeosebi cu erodarea oportunitatilor de angajare în slujbe ce necesita calificare redusa.

Numarul celor din aceasta categorie se ridica în 1984 la cca 3,1 milioane de persoane în SUA. Femeile si familiile monoparentale conduse de femei sunt grav afectate de fenomenul lipsei de locuinta, în 1989 fiind înregistrate cca 1,4 milioane de familii monoparentale conduse de o femeie, familii ce câstigau în medie sub 5.000 de dolari/an (Jencks, 1994). O alta cauza importanta a acestui fenomen o constituie violenta domestica. Un raport al *National Coalition for the Homeless* - USA (NCH, 1999) arata ca 22% din femeile fara adapost au parasit locuinta datorita violentei domestice.

În 12 tari din UE, se estima ca la începutul anilor '90 puteau fi considerate ca fiind fara adapost între 2,3 milioane si 2,7 milioane de persoane, cele mai multe în Germania (876.450) si Marea Britanie (460.000) (Avramov D., 1995).

În general, cele mai multe cauze ale fenomenului *homelessness* se regasesc în declinul asistentei publice acordate saracilor, îndeosebi reducerea finantarii diferitelor programe de asigurare a locuirii. La nivel mondial, cele mai importante organizatii în domeniu sunt *National Coalition for the Homeless* (NCH) în SUA si *European Federation of National Organisations Working with Homeless* (FEANTSA) în Europa. ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: politici de locuire; dreptul la locuire; excludere de la locuire; persoane fara adapost

Bibliografie selectiva: **Avramov (1995); Jencks (1994); Shlay si Rossi (1992); Skellington (1993)**

Locuinta sociala

Termen frecvent utilizat în literatura de specialitate, dar care nu are un înteles extrem de clar pentru toti cercetatorii din domeniu, variind de la un autor la altul. Exista însa trei trasaturi comune în definirea locuintelor sociale, întâlnite aproape în întrega literatura de specialitate:

1. Forma de acordare (închirierea) nu are ca obiectiv primordial obtinerea unui beneficiu/profit, proprietarul obtinând un profit limitat sau nici unul.
2. Locuintele sunt alocate în conformitate cu principiul nevoii si în acord cu posibilitatea beneficiarului de a plati, plata chiriei nedevenind covârsitoare pentru acesta.
3. Stocul si calitatea locuintelor sociale sunt puternic influentate de nivelul cererii sociale.

Actorii institutionali care furnizeaza locuinte sociale pot fi organisme publice, nonprofit (ONG-uri) sau chiar organisme private. Dolling (1997) subliniaza însa ca locuinta sociala nu poate fi considerata drept un beneficiu bun obtinut "pe piata", fiind totusi dependent de venitul beneficiarului, acordarea acesteia având ca principiu reducerea discrepantei între costul de acces si posibilitatea de plata a beneficiarului. Subventiile pentru locuintele sociale pot fi centrate: *a)* pe locuinta; *b)* pe beneficiar, ambele determinând însa reducerea costurilor de acces ale beneficiarului. *Subventiile centrate pe locuinta* (cum ar fi controlul chiriei) faciliteaza accesul la locuinta în conformitate cu capacitatea reala a beneficiarului de a plati (chiria), însa aceasta facilitate nu este accesibila, de

exemplu, somerilor. *Subventiile centrate pe beneficiar* sunt îndreptate spre marirea capacitatii acestuia de a plati, deci sunt legate direct de cresterea venitului acestuia (reduceri de taxe/impozite, alocatii de locuire etc.). Aceasta a doua forma realizeaza o decomodificare mai completa decât subventia centrata pe locuinta, drept pentru care se apreciaza ca eticheta "sociala" poate fi mai degraba contingenta naturii beneficiarului, decât contingenta locuintei ca atare.

Cele trei trasaturi ale unei locuinte sociale sunt completate de o asumptiune larg acceptata, potrivit careia locuinta sociala este în mod necesar o locuinta închiriata (pentru care se plateste chirie), pentru care autoritatile statului subventioneaza plata chiriei, acestea modelând si structurând prin aceasta interventie piata locuintelor, care poate fi considerata "sociala" prin exercitarea de catre autoritatile publice a unor presiuni/influente asupra cererii si ofertei.

În România, locuinta sociala este definita în Legea locuintei nr. 114/1996 dupa cum urmeaza: "Locuinta care se atribuie cu chirie subventionata unor persoane sau familii a caror situatie economica nu le permite accesul la o locuinta în proprietate." Potentialii beneficiari sunt "familiile care au venitul mediu net lunar realizat în ultimele 12 luni sub nivelul salariului de baza minim brut pe tara […], din care se deduce impozitul aferent. Locuintele sociale se repartizeaza de catre consiliile locale", iar categoriile sociale care au prioritate sunt în ordine: "tinerii casatoriti care au fiecare vârsta de pâna la 35 de ani, tinerii proveniti din institutii de ocrotire sociala si care au împlinit vârsta de 18 ani, invalizi de gradul I si II, beneficiarii prevederilor Legii nr. 42/1990, persoanele handicapate, pensionarii, veteranii si vaduvele de razboi, alte persoane sau familii îndreptatite stabilite de consiliile locale." Durata de închiriere este de "5 ani, cu posibilitatea de prelungire pe baza declaratiei de venituri si a actelor doveditoare necesare conform prevederilor legale. Nivelul chiriei nu va depasi 10 la suta din venitul net lunar, calculat pe ultimele 12 luni, pe familie. Diferenta pâna la valoarea nominala a chiriei […] va fi subventionata de la bugetul local al unitatii administrativ-teritoriale unde este situata locuinta sociala."

Ponderea locuintelor sociale în stocul de locuinte al tarilor vest-europene variaza considerabil, la limita inferioara situându-se Grecia (0%), Spania (1%), Italia (3%), Norvegia, Portugalia, Elvetia (4%), în timp ce la limita superioara se situeaza Olanda (44%), Marea Britanie (25%) si Suedia (22%) (P. Balchin, 1996). În România, datorita stocului de locuinte extrem de redus aflat în proprietatea/administrarea unor autoritati publice (sub 3%), sectorul locuintelor sociale este nesemnificativ. ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: politici de locuire; homelessness

Bibliografie selectiva: **Harloe (1995); Balchin (1996); Dolling (1997)**

M

Managementul social al riscurilor

Atât conceptul de risc, cât si cel de management au facut o cariera stralucita în ultimele doua decenii. Riscul a devenit o componenta constitutiva a sistemelor sociale, asociata ideii de rationalitate si scientificitate (Luhmann, 1993). Ulrich Beck vorbeste, de asemenea, despre societatea contemporana occidentala ca despre o "societate a riscului". Prelucrarea riscurilor în cadrul discursurilor publice a devenit o evidenta, iar analizele asupra modului în care sunt prelucrate riscurile, rolurile acestora în (re)constituirea spatiul public sau a functionalitatii lor în societatile moderne sunt nenumarate. Prelucrarea publica a riscurilor de catre diferiti actori sociali se asociaza în unele cazuri cu periclitarea "sanselor de viata" (ca în cazul noilor miscari sociale), exploatând diferenta risc-pericol si accentuând importanta deciziei si responsabilizarii. Ian Culpitt (1999) întreprinde o analiza a relatiei explicite între discursul asupra riscurilor si politicile sociale, reconstruind critic - cu ajutorul unei filosofii a riscului - discursul neoliberal.

Managementul a reprezentat o obsesie nu numai pentru cei preocupati de eficienta si supravietuirea organizatiilor economice, dar s-a transformat într-un mit al rationalitatii profesionale ca opus birocratiei si în cadrul teoriilor administratiei publice. Declinul optimismului în legatura cu supravietuirea statului bunastarii în anii '80 a dus la noi forme de "revitalizare" a politicilor sociale prin misionarismul managerial. Acest lucru, cu atât mai mult cu cât aceasta etapa se suprapune cu reorganizarea fundamentala a modului de furnizare si structurare a politicilor sociale. *Descentralizarea, devolutia, marketizarea servicilor si programelor sociale* devin aspecte centrale ale strategiilor de protectie sociala, iar managementul sectorului public - vital. Clark, Cochrane si McLaughlin (1994) duc ideea managerialismului chiar mai departe, plasându-l în însasi structurarea discursului politic în sfera politicilor sociale.

Formularea "managementul social al riscurilor" apare însa pentru prima oara în directa legatura cu sfera protectiei sociale în programul-strategie al Bancii Mondiale în domeniul protectiei sociale, formulat în anul 2000. M.s.r. reprezinta un nou cadru conceptual de întelegere si abordare a protectiei sociale si mai mult decât atât (Holzmann si Jorgensen, 2000). Protectia sociala, în formularea autorilor, reprezinta acea “interventie publica în vederea (a) asistarii indivizilor, gospodariilor si comunitatilor în a-si creste capacitatea de management a riscurilor si (b) oferirii unui suport celor saraci, aflati în stare critica” (Holzmann si Jorgensen, 2000, p. 3), spre diferenta de modul clasic de întelegere a acesteia, mai degraba ca instrument pasiv de interventie. M.s.r. nu se suprapune integral cu protectia sociala: m.s.r. este nu numai posibil, dar si dezirabil, si în afara sferei protectiei sociale, iar protectia sociala include si elemente ce nu vizeaza

direct m.s.r., ca de exemplu, "suportul catre cei aflati în saracie".

Aceasta definitie, considera autorii, este de natura a desfiinta tensiunea existenta între nevoile foarte ridicate si fondurile limitate disponibile. Accentul cade aici mai putin pe natura riscurilor, desi cauza acestora si natura lor duc la strategii manageriale diferite; accentul este pus, mai degraba, pe cresterea abilitatii actorilor sociali de "a le face fata" prin intermediul a trei tipuri de strategii: de preventie, de minimizare/atenuare a efectelor si de "înfruntare" (engl., *coping*) a acestora. M.s.r. se poate realiza pe trei niveluri de formalitate: informal, pe baza mecanismelor de piata si public. Dezvoltarea, prin intermediul m.s.r., a unui comportament riscofil este vitala în aceasta acceptiune. Strategiile informale, i.e. acelea bazate pe retele de prietenie sau rudenie, de m.s.r. nu sunt nici suficiente, nici eficiente în fata unor riscuri de amploare mai mare. M.s.r. ca instrument de interventie activa, spre deosebire de abordarea traditionala a protectiei sociale, are ca avantaje nu numai reducerea vulnerabilitatii anumitor grupuri sociale si ameliorarea variatiilor în venituri, respectiv consumul indivizilor sau gospodariilor, ci si cresterea echitatii, cresterea eficacitatii si scaderea costurilor asociate cu diferitele aranjamente de întrajutorare informale, dar si scaderea costurilor asociate programelor publice. Actorii implicati în strategiile de m.s.r. nu sunt numai beneficiarii (i.e. indivizii, gospodariile sau comunitatile) si statul, dar si sectorul non-guvernamental, piata libera si organizatiile internationale.

Ideea cresterii capacitatilor de reactivitate a indivizilor sau comunitatilor în fata diferitelor riscuri este generoasa si promitatoare. Problemele intervin însa acolo unde apare necesitatea operationalizarii si concretizarii acestor strategii de management al riscurilor. Operationalizând tipurile de interventie necesare în functie de strategia adoptata (i.e. preventie, ameliorare sau confruntare) si de tipul de formalizare a acestora (i.e. informale, de piata si publice), autorii inventariaza, în final, întreaga gama de obiective sau mecanisme "dezirabile" ale oricarei economii de piata si ale unui stat social bazat pe etica muncii si sisteme asiguratorii comprehensive. Asistenta sociala capata un rol marginal, fiind prezenta numai pentru a "dubla" procesul de crestere a capacitatilor manageriale ale actorilor sociali. Aceasta se poate realiza atât printr-o buna informare a indivizilor, ce duce imediat la cresterea accesului la toate formele de servicii sociale, dar si la mecanisme ale pietei libere, însa si prin cresterea capacitatilor de "suport" structurale ale sistemului economic si de protectie sociala: politici sociale de preventie, politici macroeconomice bune, politici ale pietei muncii, piete financiare suportive etc.

Modul de întelegere si abordare a problematicii este esential pentru rezultatul oricarei interventii. De modul în care tratam si întelegem saracia si nevoile de protectie sociala va depinde si forma institutionala a protectiei sociale. În plus însa, în structurarea si conceperea unor programe sociale este necesara si o doza semnificativa de realism si operationalizare pentru a transforma aceasta abordare într-o strategie eficace si eficienta. În lipsa unei astfel de "inteligente actionale", orice cadru paradigmatic tinde sa se transforme într-o noua "moda ideolo-

gica". Daca conceptele de "management", "risc" si "managementul social al riscurilor" pot fi convertite - în ceea ce priveste proiectarea unor politici sociale eficace si eficiente - în scheme operationale cu putere discriminatorie mare este problema esentiala a acestei abordari. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii; noul management public

Bibliografie selectiva: **Beck (1986); Clark, Cochrane si McLaughlin (1994); Culpitt (1999); Holzmann si Jorgensen (2000); Luhmann (1993)**

Marketing social

Termenul de m.s. a fost utilizat pentru prima data de Kotler si Zaltman (1971) pentru a descrie utilizarea principiilor si tehnicilor marketingului în promovarea unor cauze sociale, idei sau comportamente. Dezvoltarea m.s. a pornit de la analiza campaniilor de schimbare sociala, care reprezinta un efort organizat, condus de un grup (agentul schimbarii) care intentioneaza sa convinga alte grupuri sau chiar întreaga societate (grupurile-tinta) sa accepte, modifice sau abandoneze anumite idei, practici si comportamente. Kotler si Roberto (1989) disting urmatoarele elemente ale unei campanii de schimbare, având ca obiectiv furnizarea unui raspuns dezirabil, în opinia agentului schimbarii, la o problema sociala:

- agentul schimbarii - un individ, o organizatie sau o alianta care cauta sa produca schimbarea sociala;
- grupul-tinta (*target adopters*) - indivizi, grupuri sau întreaga societate, catre care se face apelul la schimbare;
- canalele - cai de comunicatie si distributie prin care este transmisa influenta agentilor schimbarii si sunt receptionate raspunsurile grupurilor-tinta;
- strategia schimbarii - directia si programul adoptate de agenti pentru a realiza schimbarea.

Din aceasta perspectiva, m.s. reprezinta o strategie de schimbare sociala sau *o tehnologie manageriala de schimbare sociala*, implicând proiectarea, implementarea si controlul programelor menite sa promoveze o idee sau o practica sociala în rândul grupurilor-tinta. În calitatea sa de “tehnologie” de conducere a proceselor de schimbare sociala, m.s. trebuie sa rezolve urmatoarele probleme:

- stabilirea legaturii dintre ideea sau practica sociala care se doreste a fi promovata si nevoile si dorintele grupului-tinta (definirea);
- determinarea actiunilor de întreprins pentru ca între produsul social si nevoile grupului-tinta sa fie creata o legatura cât mai puternica (proiectarea);
- alegerea celor mai adecvate mijloace pentru ca produsul social sa poata fi livrat efectiv grupului-tinta (livrarea);
- asigurarea sustinerii sau adoptarii ideii sau practicii sociale respective, pentru ca aceasta sa nu fie abandonata prematur (sustinerea).

Pentru a raspunde acestor cerinte, un program de m.s. trebuie sa parcurga urmatoarele etape (pentru o tratare detaliata a subiectului, a se vedea Kotler si Roberto, 1989):

- analiza mediului în care se va derula programul;
- analiza caracteristicilor si nevoilor grupului-tinta;
- proiectarea obiectivelor si strategiei de interventie;
- planificarea detaliata a programului;
- organizarea, implementarea, controlul si evaluarea campaniei. ◢**Gabriel Matauan**◣

Vezi si: bun social; program social; evaluarea programelor sociale

Bibliografie selectiva: **Kotler si Roberto (1989); Kotler si Zaltman (1971)**

Marketizarea serviciilor sociale

Vezi noul management public

Masuri ale bunastarii sociale

Vezi bunastare sociala

Masuri ale inegalitatii veniturilor

Vezi inegalitate

Medierea muncii

M.m. se constituie într-un set de masuri de *informare/documentare* a somerului, menite sa fluidizeze schimbul de informatii între cererea si oferta de forta de munca, care se regaseste adesea în categoria masurilor active ale pietei muncii. Ele sporesc sansele de angajare a persoanelor aflate în cautarea unui loc de munca nu prin îmbunatatirea aptitudinilor individului, ci prin furnizarea de informatii care sa-l ajute sa valorifice aceste aptitudini în raport cu caracteristicile cererii. M.m. se face de catre institutii ale statului sau private, care urmaresc si evidentiaza atât cererea, cât si oferta de forta de munca, prin anunturi sau centre specializate de informare si documentare. În aceasta categorie intra si *serviciile de consiliere profesionala* a celor fara loc de munca, prin evaluarea posibilitatilor de calificare/recalificare în functie de nevoile pietei si de caracteristicile personale. Este un tip de masura larg raspândita în toate tarile. Eficienta sa este recunoscuta în conditiile unui somaj frictional, având însa rezultate minime în cazul unui somaj cronic sau de masa (vezi *somaj*).

O forma particulara, oarecum diferita si mai putin raspândita, a acestui set de masuri sunt activitatile de tip *clubul somerilor*. Acestea reprezinta o forma de dialog cu someri, menita sa dezvolte încrederea în fortele proprii, si se desfasoara sub forma unor discutii de grup, purtate sub conducerea specialistilor în problemele pietei muncii, psihologi si sociologi, la care sunt prezenti someri si fosti someri. Cu aceasta ocazie sunt facute publice experientele pozitive de angajare. Se urmareste nu doar învatarea unor strategii de cautare a unui loc de munca, ci si punerea în valoare a propriei personalitati, prin identificarea si accentuarea caracteristicilor personale pozitive si mascarea celor mai putin favorabile. Procesul de învatare se extinde si asupra cunostintelor necesare pentru elaborarea unei scrisori de prezentare, a unei scrisori de intentie, ca si a CV-ului.

Din perspectiva acestui tip de masuri, România s-a aliniat practicii internationale. Activitatile de mediere au fost printre primele masuri de tip activ puse în practica, fiind organizate atât de institutiile statului la nivel local (OFMS), cât si de institutii private sau nonprofit. Ele s-au regasit si printre masurile puse în practica în cadrul programului PAEM, sub forma centrelor de informare/documentare (CID) si a cluburilor somerilor. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: politici active; piata muncii

Metoda comparativa în analiza politicilor sociale

Metoda comparativa de analiza a politicilor sociale consta în „descrierea, analiza si cartografierea configuratiilor existente în furnizarea bunastarii în state diferite, a politicilor sociale adoptate de acestea si a raspunsurilor specifice la o anumita problema" (Mabbett, Bolderson, 1999, p. 54), punând fata în fata aceste configuratii. Asa cum arata Przeworski (1987), scopul cercetarilor comparative este de a indica elementele caracteristice ale sistemelor politice, ale economiilor, ale societatilor, care afecteaza patternurile de comportament din cadrul lor. Astfel, scopul acestei metode nu este sa compare, ci sa explice.

Comparatia poate sa vizeze evidentierea diferentelor existente între configuratia furnizarii bunastarii într-o anumita tara sau a asemanarilor. Printre abordarile care încearca sa surprinda similitudinile dintre sistemele de furnizare a bunastarii se numara teoria convergentei dezvoltata de Wilensky (1975). Pentru acesta, dezvoltarea economica determina aparitia unor similitudini crescute între sistemele de protectie sociala ale unor state diferite din punctul de vedere al sistemului politic, cum ar fi cazul celor comuniste si al celor capitaliste. Un alt exemplu îl reprezinta teoria proceselor de difuziune în politicile sociale, care interpreteaza initiativele în domeniul politicilor sociale ca rezultate ale unor procese de imitatie, în cadrul carora unele societati imita initiativele altora (Wilensky et al., 1987). Teoria este ilustrata de introducerea sistemului de asigurari sociale obligatorii în Germania, sistem preluat rapid prin imitatie de alte state.

În cadrul abordarilor care se centreaza pe surprinderea diferentelor existente la nivelul sistemelor de furnizare a bunastarii se înscriu numeroasele taxonomii ale statului bunastarii (de exemplu, Grsta Esping-Andersen, Titmuss). Hauser (1993) recomanda în acest caz abordarea cazurilor similare (p. 80), adica realizarea de comparatii între tari între care exista un grad mare de similitudine în ceea ce priveste traditiile culturale si religioase dominante, institutiile democratice si procesele politice, institutiile economiei de piata, caracteristicile principale ale statului bunastarii si gradul absolut de dezvoltare economica si industriala. Comparatia în aceste cazuri va scoate în evidenta elementele specifice ale fiecarui sistem de furnizare a bunastarii în parte, experienta unei anumite tari putând sa fie utila celorlalte state cu care se realizeaza comparatia.

Nu exista un consens cu privire la clasificarea *metodelor de abordare* a analizei comparative. Hauser (1993) indica existenta a patru astfel de

metode: abordarea sistem cu sistem, abordarea grup cu grup, abordarea problema cu problema si abordarea tara cu tara. *Abordarea sistem cu sistem* ia ca punct de pornire câte un subsistem al sistemului de protectie sociala sau întreg sistemul si încearca sa identifice obiectivele subsistemelor/ sistemelor comparate, principiile de baza si caracteristicile principale ale acestora si modul în care au evoluat ele din punct de vedere istoric. Raspunsul la problematica vizata este unul de natura descriptiva, centrat pe prezentarea anumitor institutii. *Abordarea grup cu grup* porneste de la descrierea empirica a situatiei economice si a conditiilor de viata a grupurilor sociale luate în considerare si analizeaza influenta pe care o au asupra acestora diferitele tipuri de interventii ale sistemului de securitate sociala din state diferite. De exemplu, se poate compara sistemul de asistenta sociala din mai multe state, pornindu-se de la situatia unor grupuri care beneficiaza de serviciile acestui sistem. În *abordarea problema cu problema* se începe prin definirea unei probleme care este comuna pentru toate tarile comparate si se încearca identificarea cailor de rezolvare a acesteia, adoptate de fiecare tara în parte. *Abordarea stat cu stat* presupune compararea ca întreg a statului bunastarii în forma sa actuala si în evolutia sa istorica în tarile luate în considerare.

Guy Peters (1998) identifica cinci tipuri de studii comparative. Primul tip este reprezentat de *studiul de caz*: analiza politicilor dintr-o singura tara, care este forma cea mai comuna de analiza. Acest gen de studii descriu situatia dintr-o anumita tara si sunt foarte utile mai ales daca urmeaza un pattern comun de analiza pentru mai multe state diferite, ca rezultatele obtinute pentru fiecare caz sa poata fi comparate ulterior. Astfel, fara a fi o metoda comparativa în sine, studiul de caz furnizeaza informatii de calitate pentru analiza comparativa. Cel de-al doilea tip de analiza se refera la *compararea proceselor si institutiilor dintr-un numar limitat de tari* selectate dupa un criteriu analitic. Aceasta metoda este, în fapt, o versiune a celei denumite de Hauser "abordarea sistem cu sistem". Al treilea tip de analiza îl reprezinta *construirea de tipologii ale diferitelor tari*, în functie de sistemul de furnizare al bunastarii pe care îl au sau în functie de diferite componente ale acestuia. *Analizele statistice regionale* constituie cel de-al patrulea tip de studii identificate de autor. Acestea constau în elaborarea de analize statistice pe baza datelor provenind de la un numar limitat de tari aflate, de obicei, în aceeasi regiune. Scopul acestei analize îl reprezinta elaborarea de generalizari valabile pentru statele din regiunea respectiva, care sa poata fi ulterior extinse si la statele aflate în alte regiuni. Ultimul tip de analiza consta în *studiile statistice globale*, care realizeaza comparatii între toate statele lumii, pornind de la un set de date statistice.

O alta clasificare a metodelor de abordare în analiza comparativa a politicilor sociale este realizata de Catherine Jones (1985). Autoarea identifica trei tipuri de abordari comparative: abordari descriptive, abordari interpretative si elaborarea de teorii. Abordarile descriptive prezinta situatia, o descriu, în timp ce cele interpretative încerca sa explice anumite fenomene sau sa testeze o serie de ipoteze. În timp ce interpretarea constituie o analiza apli-

cata post-hoc pentru a explica un anumit eveniment sau o suita de evenimente, elaborarea de teorii nu este legata de un eveniment anume, ci se construieste pe baza unor experiente naturale, dar obiectivul vizat nu este legat de o experienta anume, încercându-se elaborarea unor explicatii valabile într-o multitudine de situatii. Cele trei tipuri de abordari pot cunoaste (a) perspective istorice, care pot fi centrate pe analiza unui singur sector de politici sociale sau pe cea a întregului sistem, sau (b) contemporane, care, la rândul lor, pot fi centrate pe analiza deciziei politice a unui sector de politici sociale sau a întregului sistem.

O problema majora a analizei comparative o constituie alegerea societatilor care sunt comparate. Przeworski (1987) arata ca selectia tarilor în astfel de studii este adesea hazardata, deoarece nu se tine seama de criterii stiintifice, ci prevaleaza alt gen de criterii, cum ar fi fondurile disponibile pentru cercetare, legaturile personale, retelele institutionale. Autorul subliniaza si faptul ca majoritatea studiilor comparative în politicile sociale considera drept etalon statele industrializate din vestul Europei. În plus, analiza comparativa trebuie realizata asigurând comparabilitatea obiectelor referite. Cu alte cuvinte, trebuie avute permanent în vedere diferentele în structura si functiile sistemelor diferite de furnizare a bunastarii. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Hauser (1993); Jones (1985); Mabbelt si Bolderson (1999); Peters (1998); Pzeworski (1987)**

Metode si tehnici de interventie în asistenta sociala

Una dintre cele mai frecvente critici ale asistentei sociale, chiar daca nu întru totul justificata, se refera la caracterul vag si "de improvizatie" al acesteia. De multe ori, s-a considerat ca asistenta sociala ar fi caracterizata de lipsa de precizie cu privire la ceea ce trebuie realizat si la modul în care ar trebui sa se actioneze. O buna perioada de timp s-a considerat ca asistenta sociala s-ar baza doar pe o anumita întelepciune a practicii, rezultata din acumularea de experienta nemijlocita. La un moment dat, era considerata vulnerabila, întrucât devenise un fel de colectie de specializari, în cautarea unei profesii. Încercarea de identificare a unei abordari unitare a practicii a marcat întreaga istorie a asistentei sociale. Mary Richmond este cea care a încercat pentru prima data sa elaboreze un manual stiintific de metode (*Social Diagnosis*, 1917), recugând la o metoda pozitivista, împrumutata din stiintele naturale. În esenta, ea considera ca atât metodele, cât si obiectivele asistentei sociale de caz (*social casework*) sunt identice în oricare tip de serviciu, cu toate ca anumite proceduri ar putea parea speciale, distincte în raport cu un tip de cazuri, iar altele în raport cu alte cazuri, în functie de dificultatea speciala aflata sub tratament. Însa, în asistenta sociala de caz, aspectele comune fundamentale prevaleaza, desi exista anumite departamente si specializari, ca rezultat al nevoilor practice. Procesul prin care se stabileste diagnosticul social, urmat de conturarea unui plan de tratament, prezinta diferite componente: cercetarea (sau studiul),

estimarea (diagnoza), interventia si încheierea (finalizarea).

Cunoasterea care se situeaza la baza practicii în asistenta sociala este articulata dintr-o mare varietate de elemente teoretice, observatii si modele. Rolul definitoriu al modelului este unul descriptiv, întrucât arata ceea ce se asteapta de la practician în procesul de interventie. Modelele difera între ele în functie de diferite dimensiuni, cum ar fi populatiile-tinta, problemele-tinta, rolul practicianului s.a. În general, termenul de "metode în asistenta sociala" este utilizat pentru desemnarea diferitelor tipuri de interventie: asistenta sociala de caz, asistenta sociala de grup, asistenta (organizarea) comunitatii, cercetarea si activitatile de tip administrativ (management, planificare etc.).

Asistenta sociala de caz este nu numai cea mai veche metoda în asistenta sociala, dar si cea mai frecvent utilizata. Numerosi asistenti sociali din întreaga lume, încadrati într-o mare varietate de servicii sociale si de institutii recurg la acest tip de metoda, în activitatile pe care le desfasoara cu persoanele si familiile aflate în dificultate.

Mary Richmond, care pentru prima data a pus bazele stiintifice ale acestei metode, considera ca reprezinta acele procese care asigura dezvoltarea personalitatii prin intermediul ajustarilor constient efectuate, de la individ la individ, între oameni si mediul lor social. Între timp, au aparut numeroase definitii ale acestei metode. În esenta, reprezinta o metoda de acordare de ajutor bazata pe cunoastere, pe întelegere si pe utilizarea unor tehnici aplicate în mod calificat pentru a ajuta oamenii sa-si rezolve problemele. Este individualizata si, desi se bazeaza pe cunostinte care deriva din diferite discipline stiintifice, într-o anumita masura, prezinta si caracteristicile unei arte. Este o metoda de acordare de ajutor prin intermediul unei relatii care valorifica resursele personale si alte tipuri de resurse în încercarea de a face fata problemelor. Interviul este principala tehnica utilizata în asistenta sociala de caz. Dezvoltarea relatiei dintre specialist si cel aflat în cautare de ajutor antreneaza transformari ale atitudinilor si sentimentelor. Interventia este orientata spre interactiunea interpersonala, spre dinamica proceselor psihice si spre suportul acordat pentru tratarea problemelor.

Unii autori o mai denumesc asistenta sociala clinica.

În centrul practicii asistentei sociale cu persoanele si familiile se situeaza scopul (ratiunea de a fi a practicii), valorile (care determina atitudinile si abordarile practicianului), reglementarile (ca aranjamente structurale, legi, institutii de ocrotire), cunoasterea (ca acumulare teoretica si practica de concepte, principii, modele) si metoda (stiinta si arta aplicarii teoriei în practica).

Exista mai multe modele ale asistentei sociale de caz: psihosocial, functional, de rezolvare a problemelor, de modificare a comportamentului, terapia familiei, interventia în situatii de criza, socializarea adultului, asistenta centrata pe sarcina. În practica, asistentii sociali tind sa se orienteze dupa diferite perspective teoretice, rezultând de cele mai multe ori combinatii ale principiilor provenind din diferite surse teoretice, în raport cu stilurile lor individuale de lucru, rezultând ceva diferit fata de modelele existente. În acest

mod se dezvolta teoria, iar practica se îmbogateste prin diversitate, întrucât diferitele metode sunt validate în functie de valorile profesiei. În acest sens, în ultimii ani, se vorbeste de un anumit eclectism selectiv în practica asistentei sociale.

Indiferent de deosebirile dintre diferitele modele, exista mai multe etape comune ale procesului de asistenta sociala de caz:

- cercetarea, care presupune stabilirea unei relatii cu persoana ori familia prin prezentarea problemei, prin luarea deciziei de continuare a procesului si prin începerea de colectare de informatii;
- estimarea sau diagnoza problemei, care vizeaza întelegerea acesteia, fundamentând o abordare diferita a tratamentului, în functie de caracteristicile si nevoile individuale;
- interventia propriu-zisa sau tratamentul. Desi unii autori considera ca interventia începe de la primul contact dintre persoana aflata în cautare de ajutor si practician, ea reprezinta totusi o etapa distincta, în care accentul este pus pe realizarea schimbarii dorite;
- evaluarea si finalizarea procesului, etapa luata în considerare înca de la început, conditionata de stabilirea unor obiective realiste, cu o durata de realizare previzibila.

Asistenta sociala de grup reprezinta o orientare si o metoda de interventie în asistenta sociala, prin intermediul careia doua sau mai multe persoane având interese sau probleme similare sunt angajate în activitati destinate sa ajunga la atingerea obiectivelor lor comune. Grupurile sunt asistate în vederea realizarii schimbarilor dorite pentru membrii lor care se confrunta cu probleme personale, familiale, ocupationale, de integrare. Practicianul utilizeaza cunostintele despre individ si despre asocierea în grup în scopul de a promova schimbarea, prin intermediul unor programe si mijloace diferite (activitati recreative, jocuri de rol etc.). Spre deosebire de psihoterapia de grup, asistenta sociala a grupurilor nu urmareste doar tratarea problemelor emotionale, ci si furnizarea de informatii, educatia, dezvoltarea unor deprinderi, modificarea orientarilor de valoare, corectarea unor comportamente etc. Selectarea membrilor grupului se realizeaza în functie de diferite criterii, cum ar fi vârsta, sexul, interesele sau problemele comune, gradul de toleranta. În activitatea de planificare a proceselor care se vor desfasura în grup, o atentie deosebita se va acorda marimii si structurii, regulilor, locului si timpului întâlnirilor, liderului.

Ca una din formele principale ale asistentei sociale, cea de grup este utilizata în furnizarea de servicii la nivelul diferitelor agentii, institutii, centre de tratament, în scopul acordarii de ajutor indivizilor si familiilor care se confrunta cu diferite probleme.

Asistenta sociala a comunitatii a fost recunoscuta ca o alta metoda principala, prin intermediul careia indivizii, grupurile si organizatiile se angajeaza în activitati planificate pentru a reactiona fata de anumite probleme sociale. În componenta acesteia se regasesc doua procese aflate într-o strânsa interdependenta: planificarea (care presupune identificarea problemelor, diagnoza factorilor cauzali, formularea solutiilor) si organizarea (adica stabilirea modalitatilor de mobilizare

a membrilor comunitatii si a strategiilor necesare în vederea desfasurarii activitatilor de solutionare). Aceasta abordare reprezinta un proces desfasurat la nivelul diferitelor grupuri, prin care se acorda ajutor comunitatii pentru întelegerea problemelor sociale existente, ca si pentru mobilizarea si utilizarea cu un grad maxim de eficienta a resurselor disponibile.

Unele curente în asistenta sociala tind sa asocieze acestor trei metode principale (asistenta sociala de caz, asistenta de grup si asistenta comunitara) altele doua, administratia si cercetarea, datorita recunoasterii importantei tot mai mari pe care o au în practica specifica acestui domeniu.

Administratia reprezinta o metoda principala a asistentei sociale, care presupune transformarea politicii sociale în servicii sociale. Acest proces implica multe principii si deprinderi de baza, care sunt esentiale pentru functionarea adecvata a agentiilor cu atributii în domeniu. Printre componentele de baza ale administratiei se regasesc supervizarea, consultarea si colaborarea. În esenta, *supervizarea* este un proces de suport al dezvoltarii personalului, dar care implica numeroase responsabilitati administrative, încercând sa raspunda nevoilor de suport ale asistentilor sociali în situatiile în care se confrunta cu dificultati de factura profesionala. *Consultarea*, ca parte importanta a administratiei, vizeaza o interactiune a specialistilor care exploreaza o problema în scopul identificarii celor mai potrivite solutii care sa satisfaca nevoile celor asistati. Ca proces, reprezinta o tehnica prin care pot fi îmbunatatite si extinse serviciile destinate celor asistati. În acest mod se asigura suportul specializat si informatiile tehnice dintr-o diversitate de domenii, prin reunirea de specialisti competenti, al caror schimb de informatii permite servicii de calitate pentru persoanele, familiile, grupurile si comunitatile cu probleme de solutionat. La rândul sau, *colaborarea* reprezinta un procedeu prin care se combina competentele diferitilor specialisti cu resursele existente la nivelul comunitatii, în scopul asigurarii unor servicii si forme de suport cât mai complete si eficiente.

C*ercetarea* este considerata si recunoscuta ca o componenta de baza a metodelor în asistenta sociala. Viitorul acestui domeniu profesional este dependent de aportul cercetarii stiintifice la cunoasterea de baza si la conturarea raspunsurilor la problemele practice. Tema centrala a cercetarii vizeaza metoda stiintifica, adica paradigma care ghideaza gândirea logica. La un nivel general, procesul de cercetare include: selectarea problemei; formularea si identificarea problemei; dezvoltarea unei strategii sau stabilirea metodologiei; colectarea datelor; prelucrarea si analiza datelor; interpretarea rezultatelor si formularea concluziilor; redactarea raportului si aplicarea rezultatelor. În mod frecvent, sunt utilizate diferite metode de cercetare, cum ar fi: ancheta sociala, studiul de caz, *metoda biografica*, analiza de continut. Rezultatele cercetarilor prezinta utilitate pentru activitatea practica.

Metodele de interventie specifice asistentei sociale se afla într-o strânsa interdependenta cu perspectivele teoretice. Baza teoretica a asistentei sociale este vasta si se afla într-un proces continuu de dezvoltare. Nici o abordare teoretica nu poate oferi toate raspunsurile de care este nevoie în acest domeniu. Principalele tendinte

care au influentat asistenta sociala, asigurându-i cadre teoretice si concepte, includ psihanaliza, psihologia umanista, abordarea psihosociala, abordarea comportamentalista, teoria sistemelor, abordarea radicalista.

Pe baza contributiilor diferitelor perspective teoretice si a acumularilor de experienta directa, s-au structurat mai multe modele ale asistentei sociale:

– ***procesul de rezolvare de probleme***, formulat în anii 1950 de Helen Harris Perlman, a devenit paradigma dominanta a practicii asistentei sociale. Acest model se bazeaza pe ideea ca întreaga viata umana poate fi considerata ca un proces de rezolvare eficienta a problemelor. Tulburarile care apar în viata rezulta din dificultatile legate de activitatile de solutionare de probleme în raport cu anumite situatii. Procesul de rezolvare a problemelor implica o serie de faze, care trebuie parcurse în mod succesiv: (1) recunoasterea sau definirea problemei si angajarea sistemului asistat; (2) stabilirea obiectivelor; (3) colectarea datelor; (4) estimarea, diagnoza situatiei si planificarea actiunilor; (5) interventia sau realizarea actiunilor; (6) evaluarea; (7) finalizarea sau încheierea procesului;
– ***coordonarea de caz*** apare ca o strategie referitoare la organizarea si coordonarea serviciilor de îngrijire în raport cu nevoile specifice ale celui asistat. Acest model reprezinta o rezultanta a procesului de crestere a complexitatii sistemelor de asistenta sociala, ceea ce presupune din partea asistentului social atât competente în domeniul practicii si al relatiilor interpersonale, cât si eficienta administrativa;
– ***asistenta centrata pe sarcina*** implica o serie de activitati comune ale practicianului si ale persoanei asistate: clarificarea situatiei existente (locul unde se afla persoana care solicita ajutorul - punctul A) si identificarea situatiei alternative preferate (locul unde i-ar placea sa ajunga - punctul B); concretizarea rutei dintre situatia existenta si situatia preferata (dintre A si B) în termeni de pasi care ar trebui parcursi (sarcinile de realizat), începând cu aspectele cele mai simple, pentru ca persoana asistata sa poata capata încredere; acordul reciproc privind alocarea sarcinilor;
– ***interventia în situatie de criza***. Ideea pe care se fundeaza acest model permite abordarea dificultatilor ca momente de cotitura în vietile oamenilor, generatoare de mari energii. Aceste energii pot fi utilizate pozitiv pentru rezolvarea dificultatilor si pentru înlaturarea barierelor. Asistentul social actioneaza pentru canalizarea energiilor, înainte ca ele sa înceapa sa se disipeze, în raport cu persistenta crizelor.

Interventiile specifice asistentei sociale pot fi grupate în sase categorii (Heron, 1990):

1. *de tip prescriptiv*, ca încercari de modificare, de corectare a comportamentului persoanei vizate;
2. *informative*, centrate pe furnizarea de informatii si de sprijin pentru ca persoana asistata sa poata sa înteleaga mai bine situatia sau aspecte ale acesteia;
3. *confruntari,* ca încercari de aducere în discutie a unor aspecte cu care cei asistati ezita sau nu doresc sa se confrunte;

4. *de tip catharsis*, ca initiere a eliberarii emotionale, cum ar fi ajutorul acordat pentru exprimarea supararii sau prin contributia la crearea unui mediu emotional sigur;
5. *de tip catalitic*, prin ajutorul acordat pentru ca cei asistati sa devina mai orientati, mai puternici, sa-si poata controla mai bine cursul propriilor vieti;
6. *de tip suportiv*, prin recunoasterea valorii si meritelor persoanelor asistate, ale celor care le acorda îngrijire si ale tuturor celorlalti implicati.

Tendinta înregistrata în ultimii ani în privinta utilizarii metodelor si modelelor de interventie în asistenta sociala a fost generic numita “eclectism selectiv", caracterizat prin urmatoarele elemente: (1) o utilizare extensiva în practica a elementelor provenind dintr-o mare varietate de teorii si o combinare a diferitelor modele; (2) interventii selective care sunt fundamentate empiric; (3) orientare mai redusa asupra problemelor interne ale persoanei asistate; (4) o practica directa care depaseste limitele asistentei sociale de caz; (5) un grad mai ridicat de utilizare a interventiilor care pot fi validate si masurate. ◢**Livius Manea**◣

Vezi si: asistenta sociala

Bibliografie selectiva: **Compton si Galaway (1993); Grinnell (1999); Heron (1990); Thackeray et al. (1994); Zastrow (1992)**

Modele de politici sociale

Pentru a caracteriza în mod global politicile sociale din diverse tari si pentru a putea compara aceste politici în tari diferite, a fost nevoie de taxonomii ale modelelor de protectie sociala din diverse tari (în special capitaliste). Aceste modele pot fi “prototipuri, dar si tipuri ideale” sau, cu alte cuvinte, sunt si abstractizari ale unor realitati sociale diverse (politicile sociale din diferite tari), dar si constructii intelectuale complexe, pe baza carora au fost modelate, ajustate, sisteme de protectie sociala ale unor state (Goodin et al., 1999). Modelele de stat al bunastarii au fost deci rezultatul evolutiei divergente a optiunilor unor state pentru solutii la problemele sociale care au fost ulterior analizate si clasificate (de exemplu, tarile clasificate în trei grupuri de Esping-Andersen), dar si modele teoretice (seturi de reguli, valori, principii) pornind de la care s-au luat decizii, s-au elaborat solutii institutionalizate pentru probleme sociale diverse (planul Beveridge si teoria economica a lui Keynes, de exemplu, au stat la baza reformelor care au creat statul bunastarii postbelic în Marea Britanie).

Mai multe astfel de clasificari ale regimurilor bunastarii au fost lansate de-a lungul anilor în literatura de specialitate. Ele au cunoscut schimbari de-a lungul timpului sau de la un autor la altul, chiar în cazul aceleiasi tari. În general, se poate spune ca modelele de politici sociale sunt determinate de factori precum cultura unei tari, orientarea politica a partidelor aflate de-a lungul timpului la guvernare, factori economici etc. Voi încerca sa descriu câteva dintre ele si criteriile de la care au pornit autorii lor.

Richard Titmuss (1974) considera ca se poate vorbi despre trei modele ale statului bunastarii:

a) *Modelul politicilor sociale reziduale* porneste de la ideea ca statul trebuie sa intervina pentru asigurarea protectiei sociale a cetatenilor doar în situatiile în care cele doua institutii (modalitati) naturale de satisfacere a nevoilor indivizilor, piata si familia, sunt neputincioase, iar interventia trebuie sa fie doar temporara.
b) *Modelul realizare-performanta industriala* considera ca nevoile sociale trebuie satisfacute în functie de merit, performantele în munca si productivitate. Institutiile bunastarii sociale sunt privite ca având un rol complementar economiei.
c) *Modelul redistributiv institutional*, în care bunastarea sociala este privita ca o institutie integrata în societate, care are drept scop asigurarea unor servicii sociale pornind de la *principii universaliste* si în functie de nevoi.

Pierson (1991) considera ca *aceasta clasificare a lui Titmuss* îsi pastreaza utilitatea, dar, ca tipologie a statelor bunastarii, a fost criticata adesea, întrucât multe din regimurile actuale ale bunastarii includ elemente din toate cele trei modele si pentru ca, în practica, a fost sprijinita abordarea evolutionista a dezvoltarii statului bunastarii de la modelul rezidualist la cel redistributiv-institutional (universalist), trecând prin modelul realizare-performanta (Pierson, 1991).

Goran Therborn a lansat o clasificare pornind de la doua dimensiuni pe care le considera esentiale:

1. nivelul drepturilor sociale (engl., *social entitlements level*);
2. orientarea spre piata muncii si ocuparea totala a fortei de munca.

Iata cele patru tipuri care rezulta din îmbinarea celor doua dimensiuni:

Clasificarea statelor bunastarii - Modelul Therborn

		Drepturi sociale	
		mari	**reduse**
Preocupare pentru ocuparea totala a fortei de munca	**mare**	Statele bunastarii puternic interventioniste (Suedia, Norvegia, Austria)	Statele bunastarii restrânse, dar orientate spre somaj redus (Elvetia si Japonia)
	mica	Statele bunastarii compensatoare slabe (Belgia, Danemarca, Olanda)	Statele bunastarii restrânse, orientate spre piata (Australia, Canada, SUA, Marea Britanie, Noua Zeelanda)

***Sursa**: Pierson, 1991, p. 186.*

O alta clasificare mult citata în ultimii ani este aceea realizata în 1990 de Grsta Esping-Andersen, cu trei regimuri ale bunastarii constituite ca rezultat al gruparii statistice a tarilor occidentale analizate în functie de urmatoarele criterii:

1. Gradul de *decomodificare* a asigurarii serviciilor sociale. Prin "decomodificare", Esping-Andersen întelege gradul (masura) în care indivizii sau familiile pot obtine un standard de viata acceptabil independent de participarea la procesul

pietei. Atât timp cât indivizii vor avea "conditia de marfuri" (*comodities*), ei vor fi concurenti prin definitie si cu cât competitia va fi mai mare pretul lor va fi mai mic. Esping-Andersen nu sustine totusi eradicarea completa a muncii ca marfa. Problema pusa este în ce masura serviciile sociale si ajutoarele sunt accesibile neconditionat pentru cetateni, fara participarea obligatorie a acestora pe piata muncii si independent de testarea mijloacelor, contributii de asigurari sau performante în munca.

2. *Impactul distributiei serviciilor si ajutoarelor*. În acest caz, problema care intereseaza este efectul cu care sistemul de impozite si ajutoare contribuie la generarea inegalitatii, la mentinerea stratificarii sociale sau la redistribuirea bunurilor si serviciilor într-un mod mai egalitar.
3. *Mixul stat/piata în asigurarea pensiilor*. Problema este în ce masura drepturile la pensii au fost dependente de sistemele de stat, de cele ocupationale sau de sistemele de piata.

Cele trei tipuri de regimuri ale statului bunastarii identificate de Esping-Andersen potrivit criteriilor de mai sus sunt:

A. **Statul bunastarii liberal**. Acest tip este puternic axat pe mecanismele de piata. Gradul de decomodificare este redus, ajutoarele oferite sunt modeste, adesea oferite prin testarea mijloacelor si însotite de stigmatizarea beneficiarilor, pentru ca statul sa nu reduca motivatia gasirii unui loc de munca. Statul încurajeaza asigurarea unor servicii sociale prin sistemul particular, de piata (asigurari particulare de pensie, sanatate etc.). Exemple de regimuri liberale: SUA, Canada, Australia.

B. **Statul bunastarii conservativ-corporatist**. Preocuparea liberala privind eficienta pietei si "comodificarea" nu este importanta în aceste regimuri si, ca urmare, nici modalitatile de obtinere a drepturilor sociale nu sunt contestate. Asigurarile private si "bunastarea ocupationala" sunt relativ limitate. Efectul redistributiv este neglijabil în comparatie cu diferentele de clasa.
Biserica (în special cea catolica) are un rol important în formarea atitudinilor conservatoare fata de familie, diferentierea veniturilor în functie de sexe (barbatul trebuie sa aiba un rol dominant în familie prin veniturile superioare). Aceste regimuri sunt caracterizate si de principiul subsidiaritatii (engl., *subsidiarity*). Principiul subsidiaritatii se refera la faptul ca statul trebuie sa intervina pentru prestarea doar a acelor servicii pe care institutiile "intermediare", precum piata, familia, biserica, sunt incapabile sa le asigure. Exemplele "clasice" de state cu regimuri ale bunastarii conservativ-corporatiste: Austria, Franta, Germania, Italia.

C. **Statul bunastarii social-democrat.** Principala caracteristica a acestui tip este universalismul serviciilor sociale. Rolul statului în cadrul pietei este foarte mare si nivelul de taxare foarte ridicat. Beneficiile de pe urma programelor de securitate sociala sunt determinate si de venituri, dar aceasta doar ca o masura de a stimula participarea la sistemul universal de asigurari si

sustinerea lui de catre populatie. Decomodificarea este foarte mare, iar statul este principalul "furnizor" de bunastare sociala si este preocupat de mentinerea ocuparii "totale" a fortei de munca, pentru a limita dependenta totala de serviciile sociale. Cazurile tipice: Suedia si Norvegia (Esping-Andersen, 1990).

O alta clasificare a fost lansata în acelasi an cu cea a lui Esping-Andersen de catre Ramesh Mishra (1990). Aceasta considera ca statul bunastarii keynesian, ca regim caracteristic perioadei 1950-1975, a încetat sa existe dupa perioada de criza (1975-1980), "bifurcându-se" din 1980 în doua tipuri distincte de regimuri ale bunastarii: unul neoconservator si altul social-corporatist (Mishra, 1990). Iata cum ar putea fi caracterizate pe scurt cele doua modele de regimuri ale bunastarii descrise de Mishra pentru anii '80:

1. **Regimul neoconservator**. Este caracteristic pentru guvernarile politice de dreapta. A abandonat atât preocuparea pentru "somajul 0" proprie statului bunastarii keynesian, cât si pentru prevenirea saraciei sau pentru realizarea unui nivel minim de trai national. A introdus schimbari în politicile privind impozitarea, dar a fost influentat (constrâns) în acest domeniu de presiunile din perioadele electorale. Sindicatele sunt slabe în acest tip de regimuri, drepturile lor fiind limitate. Aceste regimuri au favorizat "dualizarea" societatii, divizarea ei în saraci si bogati, dar acest fapt nu a afectat succesul electoral al partidelor de dreapta, de guvernamânt, mai ales ca s-a realizat o crestere economica apreciabila, stabilitatea preturilor si un anumit grad de modernizare economica. Exemplele clasice: SUA si Marea Britanie.
2. **Regimul social-corporatist** a pastrat preocuparea pentru trei elemente de baza ale statului bunastarii: ocuparea totala a fortei de munca, servicii sociale universaliste si mentinerea unui nivel minim de trai. Aceste regimuri au sustinut ca nu exista dovezi care sa ateste ca eficienta si cresterea economica ar fi afectate ca urmare a mentinerii unui somaj foarte scazut si a unor cheltuieli sociale ridicate. Exemplele reprezentative: Suedia si Austria (Mishra, 1990).

O analiza recenta a tipurilor de regimuri ale statului bunastarii (Goodin, Headey, Muffels si Dirven, 1999) porneste de la "cele trei lumi [modele, n.n.] ale capitalismului bunastarii" descrise de Esping-Andersen, pentru a analiza ce se afla de fapt în realitate în spatele acestor constructii teoretice, prin analiza evolutiei indicatorilor specifici pe o perioada de 10 ani pentru trei tari: SUA, Germania si Olanda. Accentul analizei cade pe influenta fiecaruia dintre cele trei regimuri ale bunastarii asupra vietii reale a oamenilor si asupra unor indicatori globali privind eficienta economica si obiectivele sociale ale politicilor pe parcursul celor 10 ani de analiza. Rezultatele, foarte interesante si surprinzatoare, arata ca din multe puncte de vedere diferentele dintre cele trei state nu sunt semnificative, performantele economice ale Olandei, de exemplu (ca regim social-democrat), nu sunt semnificativ diferite de cele ale SUA, exponenta modelului liberal. Tinând seama si de alti indicatori, autorii concluzioneaza ca este impropriu sa se afirme ca un model

este mai bun decât altul si ca, în ciuda convingerilor comune, rolul statelor bunastarii nu este în primul rând acela de a proteja un grup de “clienti permanenti” pe perioade lungi de timp, de a crea deci dependenta, cât este de a sprijini segmente mari de populatie în mod succesiv, în perioadele de vulnerabilitate, de nesansa pentru acestia (Goodin, Headey, Muffels si Dirven, 1999).

O clasificare de asemenea foarte citata este cea a lui Stephan Leibfried (1993). Acesta, dupa ce analizeaza perspectivele unui posibil stat al bunastarii european, în care sa fie integrate toate tendintele actuale din tarile membre ale Comunitatii Europene, identifica, numai în Europa, patru tipuri de state ale bunastarii, asa cum rezulta din tabelul de mai jos:

Tipuri de state ale bunastarii în Europa

Tipul/ caracteristici	Scandinav	Bismarckian	Anglo-saxon	Latin
1. Tipuri ale regimurilor	modern	institutional	rezidual	rudimentar (semi-institutionalizat)
2. Caracteristici	- ocupare totala a fortei de munca - statul bunastarii în primul rând ca furnizor de locuri de munca si în ultimul rând "compensator"	- "crestere" totala - statul bunastarii compensator în primul rând si angajator în ultima instanta	- crestere totala - statul bunastarii compensator în ultimul rând si puternic sustinator al ocuparii fortei de munca prin intermediul pietei muncii	- "vine din urma" - statul bunastarii ca o promisiune semiinstitutionalizata
3. Dreptul la	munca (sustinut prin institutionalizarea conceptului de cetatenie sociala)	securitate sociala (sustinut prin institutionalizarea conceptului de cetatenie sociala)	transferuri de venituri (fara sa fie institutionalizate)	munca si bunastare (proclamat independent doar partial)
4. Dezvoltarea privind veniturile de baza (minime)	manageriala, dar poate îmbunatati "compactarea" veniturilor"	poate radicaliza cumva "desprinderea" muncii de venituri	poate sustine dezvoltarea sistemului "normal" de bunastare	poate sustine dezvoltarea sistemului normal de bunastare

***Sursa**: Leibfried, 1993, p. 142.*

În doua abordari interesante, Catherine Jones (1990 si 1993) lanseaza în discutie un alt model de stat al bunastarii: cel caracteristic Asiei de Sud-Est (Hong Kong, Singapore, Corea de Sud si Taiwan), pe care îl numeste initial statul bunastarii oiconomic (1990) apoi **statul bunastarii confucianist** (1993).

Caracteristicile acestui model (asiatic) al bunastarii au fost determinate de traditia si cultura comuna, având în centru preceptele gândirii confucianiste, care, în acea parte a Asiei, este de multe secole un mod de viata. "Economia gospodariei (oikos)", cum o mai numeste Jones, a creat un model total diferit de cel vest-european, caracterizat de o influenta foarte mare a familiei si comunitatii, care au lasat prea putine probleme sociale de rezolvat în seama statului. Familia si comunitatea îsi asuma si azi responsabilitati majore pentru îngrijirea batrânilor, persoanelor cu handicap etc.

Contributia statului în domeniul educatiei este foarte apreciata, dar si familiile investesc mult în educatia copiilor, care trebuie sa faca cariera pentru a ajuta apoi pe ceilalti membri ai familiei.

"Corporatism conservator fara participarea muncitorilor (în stil vest-european); subsidiaritate fara rolul bisericii; solidaritate fara egalitate; laissez-faire fara libertarism; o expresie alternativa pentru toate acestea ar putea fi statul bunastarii «economiei gospodariei» - dirijat în stilul a ceea ce ar putea fi familia extinsa, «confucianista» (Jones, 1993, p. 214).

Dupa toata aceasta enumerare a modelelor de state ale bunastarii asa cum au fost ele descrise de diversi autori, se impune raportarea statului bunastarii românesc si/sau în ultima instanta a tuturor celor est-europene la ele pentru a putea stabili, eventual, cum am putea caracteriza modelul românesc.

Bob Deacon (1993) a lansat o clasificare a regimurilor bunastarii din tarile foste comuniste. Pornind de la cele trei tipuri de stat al bunastarii identificate de Esping-Andersen si prezentate si de noi anterior, Deacon încearca sa caracterizeze regimurile politicilor sociale din tarile est-europene. Desi recunoaste ca analiza lui Esping-Andersen nu se poate aplica tarilor foste comuniste datorita specificitatii acestora, pe de-o parte, si datorita imposibilitatii colectarii datelor necesare, pe de alta, Deacon scoate câteva dintre variabilele acestora, introduce doua variabile suplimentare alese "intuitiv" (i.e. caracterul proceselor revolutionare si impactul transnational apreciat în functie de datoria externa) si astfel improvizeaza un set de criterii cu ajutorul carora ajunge la urmatoarele "etichete":

- *Ungaria si Iugoslavia* (ori, pâna la urma, *Slovenia si Croatia*), în absenta unor partide muncitoresti foarte influente, sub influenta datoriilor externe si cu o implicare scazuta a bisericii, se vor dezvolta gradual în regimuri *liberale* ale bunastarii.
- *Cehoslovacia* (ori, cel putin *Republica Ceha*), datorita caracterului de masa al revolutiei ei de catifea si datorita experientei democratice trecute mai îndelungate, este cel mai preferabil sa dezvolte, eventual, *un regim social-democrat*.
- *Germania de Est* a fost deja potrivita sa se alature regimului conservator-corporatist *vest-german*.
- În cazul *Bulgariei, României*, fostei *URSS* (sau a unor parti din ea) si *Serbiei,* predictia este pentru *ceva nou*. Aici vechiul limbaj socialist si egalitarist nu este mort, traditia democratiei este slaba, masura în care se asteapta de la stat un suport puternic pentru interesele muncitorilor este mare, aici atractia di-

recta a capitalismului comunist occidental este mai putin evidenta. O noua, dar, istoric vorbind, probabil temporara forma de *corporatism conservator* poate sa apara.
– Pentru *Polonia,* situatia este mai putin clara (Deacon, 1993, p. 196-197).

Desi are unele merite, încercarea "intuitiva" a lui Deacon de clasificare a regimurilor bunastarii din tarile est-europene nu poate fi adoptata ca atare pentru analize stiintifice.

Daca luam numai cazul României, criticile ar fi urmatoarele:

1. Mobilizarea clasei muncitoare, apreciata ca "înalta" datorita miscarilor muncitoresti din primii ani de dupa revolutie, este acum foarte slaba, în special datorita somajului ridicat si "racolarii" de catre putere a unor lideri sindicali (care prin acceptarea unor functii politice au redus încrederea maselor în institutia liderului de sindicat).
2. Impactul transnational caracterizat ca fiind "redus" a fost, de fapt, foarte mare, dovada, de exemplu, caracterul "legii ajutorului social", elaborata sub influenta FMI si Bancii Mondiale.
3. Variabilele utilizate de Deacon nu sunt suficiente pentru a lucra cu modelele lui Esping-Andersen. În România, influenta bisericii asupra politicilor sociale nu este mare, cu atât mai putin a bisericii catolice, diferentierea între sexe pe piata muncii nu este asa de mare ca în Germania, de exemplu, la noi multe femei fiind prezente pe piata muncii si având salarii egale cu barbatii la munci egale, iar principiul subsidiaritatii (daca exista) nu este institutionalizat.

   Singurul element din modelul conservativ-corporatist întâlnit în cazul României este rolul important al familiei în asigurarea protectiei sociale, dar el are alti determinanti, nu (doar) conservatorismul datorat bisericii.

În ciuda acestor neajunsuri, încercarea lui Deacon are meritul de a fi diferentiat oarecum statele foste comuniste. El a reluat analiza regimurilor de politici sociale din est în lucrarea din 1997, *Global Social Policy*, concentrându-se pe analiza influentei modelelor promovate de organismele internationale asupra acestor tari, România nemaifiind însa analizata de data aceasta. Sunt subliniate obiectivele promovate de institutiile internationale cu influenta majora, ele nefiind întotdeauna convergente si rezultând în promovarea, în fapt, a unor modele de politici sociale diferite (vezi *globalizarea politicilor sociale*).

O încercare de caracterizare a regimului politicilor sociale din România în functie de modelele mai mult sau mai putin "clasice" conduce la urmatoarele concluzii:

1. Ponderea cheltuielilor sociale în PIB a fost între 1990 si 1999 de aproximativ 16,5% (14-17%). Comparativ, în celelate tari est-europene, acelasi indicator a avut valori de 26-33% în anul 1992. Aceste cifre conduc spre aprecierea modelului românesc drept rezidualist sau liberal, spre deosebire de celelalte care par (la acest indicator) corporatiste sau social-democrate.
2. Influenta puternica a organismelor internationale si slaba preocupare pentru politici sociale a guvernelor postdecembriste (care, culmea, au

fost în majoritate guverne ale unor partide sau coalitii de stânga) au condus la legi (precum legea ajutorului social) care promoveaza testarea mijloacelor drept criteriu de eligibilitate. Acesta este un alt element specific regimurilor liberale, rezidualiste.

3. Somajul ridicat si lipsa totala a masurilor active concrete de reducere a acestuia sunt elemente caracteristice modelului neoconservator sau, la Esping-Andersen, liberal.
4. Desi asigurarea de pensii este nationala si dreptul de pensie pare generalizat pentru cei care lucreaza, sunt excluse largi categorii de populatie de la aceasta forma de asigurare sociala pe criteriul non-contributiei (desi contributia propriu-zisa a angajatilor acopera o mica parte din fondul de pensii). Datorita faptului ca cei care nu au lucrat nu beneficiaza de pensii, iar fostii membri CAP au pensii simbolice, putem afirma ca asigurarea de pensii nu este deloc "universalista". În plus, numarul foarte mare al celor care accepta sa lucreze pe piata neagra va reduce si mai mult în viitor proportia celor acoperiti de sistemul de asigurari.
5. Politica sociala din domeniul familiei si copilului este foarte restrânsa, ba chiar în anumite perioade (1991-1993) s-a folosit o masura de impozitare regresiva pentru familiile cu copii.
6. Familia joaca un rol important în asigurarea bunastarii, dar aceasta este, pe de-o parte, un "pattern cultural", iar pe de alta parte, alternativa disperata la indiferenta statului.

Concluzionând, consideram ca modelul politicilor sociale din România nu se încadreaza perfect într-unul dintre modelele "clasice" occidentale, dar are caracteristici similare cu modelul rezidual (liberal), anumite elemente ale modelului conservator-corporatist si foarte mult din ambiguitatea si lipsa de institutionalizare a modelului "tarilor latine" al lui Leibfried. Utilizând criteriul universalism/rezidualism, putem afirma ca statul bunastarii postrevolutionar românesc este unul puternic rezidualist. ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Esping-Andersen (1990); Mishra (1990); Titmuss (1974); Leibfried (1993); Jones (1990, 1993); Pierson (1991); Goodin, Headey, Muffels si Dirven (1999); Deacon (1997)**

Monopol

Vezi esecurile pietei

N

Neajutorare învatata
(learned helplessness)

Teoria neajutorarii învatate este promovata de Seligman (1975), pe baza unor experimente cu animale si oameni, care demonstreaza ca daca oamenii trec prin experiente semnificative, în care nu pot în nici un fel controla ceea ce li se întâmpla, dezvolta o mentalitate conform careia actiunile lor nu pot avea nici un efect util, în situatiile prin care trec. În acest context, abilitatea lor de a dezvolta comportamente proactive este afectata. Termenul de n.î. este preluat de Walker (1991) în caracterizarea victimelor violentei domestice. În conceptia lui Walker, victimele abuzului/violentei cronice ajung sa nu mai reactioneze, folosindu-si toata energia în stabilirea unor strategii de supravietuire. Socurile elective din experimentul analizat reprezinta abuzul sever, pe lunga durata, cumulat cu eforturile repetate, dar inutile, ale victimei de a scapa din capcana abuzului experimentat. În limbajul stiintelor sociale, neajutorarea învatata reprezinta o forma a efectului de demotivare/dependenta, asimilata unui comportament învatat.

Teoriile postmoderne combat paradigma introdusa de Walker, demonstrând ca ramânerea victimelor într-un mediu abuziv constituie rezultatul unor strategii elaborate de supravietuire, implicând o doza semnificativa de activism, ceea ce contrazice ideea de pasivitate care este în fapt esenta conceptului de n.î. ◢**Marciana Popescu**◣ *Vezi si: efect de demotivare/dependenta*

Bibliografie selectiva: **Seligman (1975); Walker (1991)**

Neocorporatism

Tip de organizare sociala **corporatista** întâlnita în state europene precum Suedia, Austria, Olanda, Germania, Danemarca si partial Marea Britanie, în perioada ce a urmat celui de-al doilea razboi mondial. Denumit si *parteneriat social*, neocorporatismul se refera în special la un sistem multipartit de guvernare, implicând statul si parteneri precum sindicatele, patronatele, asociatiile profesionale, agricultorii etc. atât în *formularea* politicilor publice, cât si în *implementarea* lor. Modelul *tripartit* (stat-sindicate-patronate) este cel mai frecvent avut în vedere.

Neocorporatismul presupune o coordonare *voluntara*, cu grade diferite de *formalitate*, a diferitelor obiective conflictuale printr-o *negociere continua,* implicând *grupuri de interes, partidele politice* si *administratia de stat*. Ca urmare a acestei cooperari de durata, devine posibila o reorientare a strategiilor grupurilor de interes implicate dinspre maximizarea intereselor pe termen scurt spre atingerea unor obiective de *lung termen* - precum cresterea economica, ocuparea deplina a fortei de munca si justitia sociala prin redistributie. Neocorporatismul a fost definit si ca o relatie de *schimb politic,* prin care sindicatele ofera un control asupra nivelului salariilor în schimbul unei influente pe termen lung asupra acumularii capitalului.

Neocorporatism

Aceasta structura institutionala este în general asociata cu:

- o ideologie de parteneriat social, spre deosebire de una bazata pe conflictele de interese, împartasita la nivel national;
- un sistem de grupuri de interes relativ centralizat, cu un grad ridicat de cuprindere si de legitimitate;
- un nivel ridicat de coordonare si/sau centralizare a **negocierilor colective**;
- o orientare de termen lung a negocierilor colective, care ating aspecte ale politicii economice dincolo de determinarea salariilor si ratei ocuparii.

Neocorporatismul este asociat cu un nivel ridicat de implicare a statului în economie si cu dezvoltarea **statului bunastarii**.

Origine

La baza acestui tip de aranjament institutional au stat o serie de factori a caror importanta relativa este discutata în diverse teorii ale neocorporatismului:

- traditii corporatiste care preced cel de-al doilea razboi mondial;
- planurile postbelice de asistenta economica derulate în tarile vest-europene;
- necesitatea statelor mici, cu o economie deschisa si deci confruntate cu fluctuatiile comertului international, de a compensa deficitul de control astfel încât sa-si mentina stabilitatea politica si economica;
- consideratii politice impuse de razboiul rece - precum încercarea de a atenua tensiunile dintre sindicate si patronate.

Criza

În deceniul opt, institutiile neocorporatiste au fost supuse unei serii de atacuri din mai multe directii:

- presiuni spre integrarea economiilor europene;
- internationalizarea economica, care a deschis companiilor posibilitatea sa migreze (în loc sa protesteze) dintr-un stat pe care nu îl mai considera favorabil (în termenii lui A. Hirschman, optiunea de "iesire din sistem" *(exit)* devenit disponibil, diminuând apelul la optiunea "protestului" si deci subminând procesul de negociere continua);
- tensiunea dintre centralizarea specifica negocierilor corporatiste si nevoia de descentralizare necesara obtinerii flexibilitatii cerute de noile tehnologii de productie; în paralel, interesul angajatorilor pentru reducerea presiunilor salariale (specific anilor '60) s-a convertit într-un interes pentru flexibilitatea salariilor;
- declinul sindicalismului (diversificare a intereselor si fragmentare a miscarii sindicale) ca rezultat, printre altele, al transformarilor structurale ale pietei fortei de munca si al cresterii somajului;
- atacuri politice ca urmare a triumfului neoliberalismului pe plan politic, dar si în mediile intelectuale ale dezbaterii economice;
- restrângerea statului si austeritatea bugetelor ce a urmat crizelor economice din anii '70;
- presiunile spre democratizare.

Revenirea la putere a stângii la sfârsitul anilor '90, însotita de încercarea de reforma a programelor sale politice (cea de-a "treia cale" sau "noua stânga") creeaza un orizont deschis de po-

sibilitati în ceea ce priveste posibilele evolutii ale institutiilor neocorporatiste.

Perspective

Perspectivele deschise de criza sindicalismului, a statului bunastarii si a aranjamentelor institutionale neocorporatiste sunt intens controversate. Urmeaza pluralismul liberal sa înlocuiasca complet mecanismele de concertare a strategiilor grupurilor de interes sau acestea vor continua sa fie instrumente ale formularii si implementarii politicilor în noile conditii sociale? Autori precum McCann (1993) considera ca aranjamentele corporatiste dovedesc un grad ridicat de stabilitate, fiind, de exemplu, utilizate de stat chiar ca un mijloc eficient de implementare a politicilor neoliberale. Alti autori considera însa ca mecanismele corporatiste care mai sunt înca în functiune sunt mai degraba reminiscente inertiale ale practicilor anterioare, ritualuri fara un impact real asupra politicilor publice. Alti autori discuta posibilitatea ca aranjamentele corporatiste sa se dezvolte la nivel international, în paralel cu internationalizarea economiei (Henley si Tsakalotos, 1993), sau sa se transforme într-un neosindicalism (Wiarda, 1997), în care diferitele grupuri de interes monopolizeaza elaborarea si implementarea politicilor publice respective, în lipsa unei instante supraordonate de coordonare.

Dezbaterea se structureaza în jurul capacitatii neocorporatismului de a se adapta la schimbarile sociale si economice din societatile dezvoltate prin schimbarea grupurilor sociale mobilizate si a agendei politice. Astfel, considera Wiarda (1997), faza **industriala** a relatiilor corporatiste tripartite poate fi înlocuita de o faza **postindustriala** dominata de alte categorii de interese - legate, de exemplu, de sanatate, mediu, educatie etc. ◢**Cosima Rughinis**◣

Vezi si: corporatism; sindicat; grupuri de interes; statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Cawson (1986); Esping - Andersen (1999); Henley si Tsakalotos (1993); Hicks (1999); Olson (1982); Schmitter (1974); Wiarda (1987); Williamson (1989)**

Nevoia de asistenta sociala

N.a.s. desemneaza resursele elementare minime necesare pentru o viata demna si o functionare sociala normala, neacoperite prin efortul persoanei/familiei în cauza si nici de componentele de asigurare sociala ale sistemului de securitate sociala. Pot fi distinse doua tipuri de nevoi de asistenta sociala: a) nevoia provenita din lipsa resurselor economice - un nivel de viata sub standardele minime acceptate, lipsa locuintei, lipsa de acces la serviciile de asistenta medicala sau educatie; b) nevoia provenita din limitarea severa a capacitatilor personale de a duce o viata normala - dependenta de alcool sau droguri, probleme de integrare în viata de familie, scoala, munca, comunitate, dificultati de relationare cu ceilalti. Daca primului tip de nevoie i se adreseaza diferitele forme de **suport material** (bani, bunuri, îngrijire medicala etc.), celei de a doua i se adreseaza **serviciile propriu-zise de asistenta sociala,** care ofera suportul capacitatilor personale de a face fata problemelor curente ale vietii. Prin **nevoia reziduala de asistenta sociala** se întelege nevoia de asistenta sociala

neacoperita de sistemul de asistenta sociala existent la un moment dat.

Asistenta sociala este, în societatea contemporana, un drept universal. Daca acoperirea nevoii rezultata din lipsa resurselor economice, definibila prin *testarea mijloacelor* (determinarea deficitului de venituri), reprezinta o datorie asumata fara conditii de toate statele dezvoltate, acoperirea nevoii de servicii de asistenta sociala se face partial si nu întotdeauna gratuit. Din acest ultim punct de vedere, fiecare societate stabileste un set de prioritati/ urgente spre care îsi canalizeaza efortul. Prin natura lor, serviciile de asistenta sociala sunt oferite gratuit, desi, în anumite situatii, beneficiarii care detin resurse economice satisfacatoare pot fi solicitati sa contribuie la acoperirea în parte sau în totalitate a costurilor acestora. Urmatoarele categorii de nevoi fac, de regula, obiectul asistentei sociale:

1. saraci, în sensul de insuficienta a resurselor. În cele mai multe tari, asistenta sociala financiara nu se acorda tuturor celor saraci în sensul larg al termenului, ci, datorita limitarii resurselor disponibile, mai mult celor **aflati în saracie severa**;
2. persoane aflate într-un ciclu de dezvoltare (copiii, de exemplu), lipsite de resursele minimale necesare satisfacerii nevoilor de dezvoltare. În cazul copiilor, trebuie avute în vedere atât nevoile dezvoltarii fizice sanatoase, cât si nevoile de formare scolara, profesionala si de integrare sociala;
3. situatii de lipsuri grave în ceea ce priveste unele conditii elementare de viata si care nu pot fi rezolvate prin veniturile curente: persoane fara locuinta sau conditii absolut improprii de locuire; femei cu copii alungate din locuinta, copii iesiti din institutii fara suport din partea familiei, puscariasi eliberati;
4. situatii personale de dificultate absoluta: copii abandonati, copiii strazii, copii abuzati, femei abuzate, copii cu dificultati de adaptare, în fine, persoane cu dizabilitati;
5. nevoi de resocializare si reintegrare sau recuperare: delincventi juvenili, condamnati care ramân în comunitate, copiii strazii, tineri care parasesc casele de copii; dependenti de alcool sau drog, vârstnici cu capacitate diminuata de viata autonoma, victime;
6. capacitati limitate sau distorsionate de viata sociala normala si responsabila: familii dezorganizate, incapacitate de a asista formarea si dezvoltarea copiilor, incapacitate de solutionare pozitiva a situatiilor conflictuale, prejudecati cu efecte mai ales de discriminare, atitudini de abandon al controlului propriei vieti (someri resemnati, incapacitate de utilizare a metodelor de planificare familiala, patternuri de viata nesanatoasa). ◢**Catalin Zamfir**◣

Vezi si: asistenta sociala

Nevoile de sanatate

Sociologii, economistii, medicii, administratorii si politicienii au analizat "nevoile" din prisma domeniului lor de activitate. S-a spus ca acest concept are o caracteristica esentiala: "nevoia" era sinonima cu opinia expertului. Conceptul traditional de nevoie se refera la

diferenta dintre starea existenta si cea dorita a statusului de sanatate. Aceasta diferenta, care este în principiu masurabila, devine "nevoie" în contextul politicii sociale atunci când, potential, poate fi prevenita sau ameliorata prin utilizarea serviciilor sanitare sau, într-un context mai larg, servicii sociale (Abramhson). Apare astfel evident ca baza deciziei referitoare la existenta unui deficit sau la capacitatea unei anumite interventii de a îmbunatati va diferi între variatele grupuri implicate în respectivul proces.

Medicii considera stabilirea prioritatilor ca fiind primordial o problema legata de o corecta definire a mortalitatii si morbiditatii. Politicienii considera esential în acelasi domeniu raspunsul dat perceptiilor populatiei referitor la ce considera ea ca important. Administratorii vad prioritatile mai ales din punctul de vedere al disponibilitatii metodelor tehnice de control ale problemei. Economistii vor accentua mai ales dimensiunile legate de costuri.

La nivel populational, “nevoia” este reprezentata de suma nevoilor individuale. La nivel individual, Kalimo distinge între “nevoi resimtite” si “nevoi neresimtite”. El a definit “nevoia” ca diferenta dintre nivelul ideal si cel observat al sanatatii. Cum orice nevoie poate avea o componenta medicala sau sociala predominanta, Kalimo a descris opt grupuri tipologice (tabelul 1).

Nevoile grupurilor din grupa A si H sunt clare: indivizii cu conditii extreme de boala sau sanatate. Pentru celelalte categorii din tabel exista grade variate de dificultate în evaluarea nevoilor. Grupul B reprezinta persoane cu nevoi sociale, dar fara necesitati medicale clar definite (ex.: batrâni singuri).

Tabelul 1 - **Tipologia nevoilor pentru servicii de sanatate la nivel populational**

		Nevoie definita medical			
		Nu		**Da**	
		Nevoie determinata social		**Nevoie determinata social**	
		Nu	**Da**	**Nu**	**Da**
Nevoie perce-puta	**Nu**	A Nici o nevoie	B Nevoi sociale nejustificate medical, fara perceperea nevoii	C Nevoi medicale inaparente	D Nevoi medicale si sociale nepercepute
	Da	E Nevoie resimtita nejustificata	F Nevoie medicala justificata, nevoie sociala	G Nevoie medicala resimtita fara modificari comporta-mentale	H Nevoi general admise

Sursa: *Kalimo, E.,* Health Service Needs, in Measurement of Levels of Health *(ed. W.W. Holland), WHO, Copenhagen, 1979.*

Cei din grupul C nu sunt constienti de statusul lor medical: ei pot avea o boala pe care (înca) nu o percep (cancer asimptomatic). În grupul D sunt persoane la care bolile sunt într-un stadiu mai avansat. Persoanele din grupurile E si F reprezinta cazuri de nevoi "nejustificate". Ei simt ca au anumite nevoi medicale, dar opinia lor nu este sprijinita de rationamentul profesionistilor; diferenta dintre E si F este data de gradul alterarii functiei lor sociale. Grupul G reprezinta o parte importanta a populatiei; desi au o afectiune medicala reala, comportamentul lor societal normal nu este alterat (ex.: bolnavii cronici care au o viata cvasinormala).

Abordarea sociologica a nevoilor de sanatate este exemplificata de Bradshaw, care a creat patru categorii în acest domeniu:

a) **Nevoia normativa**. Bradshaw sugereaza ca indiferent de ce intentioneaza sa faca cineva în legatura cu anumite deficiente legate de sanatate, acestea exista si pot fi descrise (ex.: fracturi, IMA, lipsa imunizarii etc.). Aceste nevoi au fost definite de profesionisti/experti care definesc respectiva "nevoie" ca o deviatie de la "normal". Problema care se pune este cea a "normalului": normalitatea variaza cu vârsta, sexul, dar si cu o multime de alti factori determinati de cultura si filosofia predominanta în societate. De asemenea, acest concept de "nevoie normativa" identifica o terta parte: expertii si/sau profesionistii din domeniu. Acest aspect poate conduce la multiple variatii în definirea unei "nevoi normative", deoarece diferiti profesionisti pot avea opinii diferite despre acelasi aspect legat de starea de sanatate/boala. Aceasta situatie implica si faptul ca nu exista o "nevoie normativa" absoluta; ridica, de asemenea, întrebari referitor la cine ar trebui sa fie considerat "judecatorul legitim" în ceea ce priveste procesul de planificare sanitara - doctorii, managerii, politicienii etc. - sau, daca fiecare are un rol legitim în acest proces, care este acel rol?

b) **Nevoia resimtita** este deseori echivalata dorintei. Astfel, când se evalueaza nevoile pentru un anumit serviciu de sanatate, cetatenii sunt întrebati daca ei considera ca au nevoie de respectivul serviciu. Dar acest raspuns poate fi influentat de multi factori, unul dintre ei fiind autopercepția si cunoasterea: care ar fi probabilitatea ca cineva sa solicite ceva daca nu este constienta de existenta unei probleme sanitare sau de posibilitatea existentei unui serviciu medical care sa îmbunatateasca/rezolve respectiva problema?
Reciproc, o falsa opinie/perceptie poate fi creata despre nevoi de sanatate care nu exista sau despre remedii pentru asemenea nevoi nedezvoltate înca. **Se poate astfel afirma ca "nevoile resimtite" sunt puternic influentate de perceptia individuala a problemei.**

c) **Nevoi exprimate** (sau cerere) sunt nevoile resimtite puse în actiune/operationalizate. Cererea reprezinta utilizarea unui serviciu de catre consumator. În sistemele sanitare în care pacientii platesc direct pentru serviciile medicale, cererea reprezinta puterea de cumparare efectiva. În tarile cu asigurari obligatorii generalizate, aceste considerente economice nu mai sunt concludente

(dar pot aparea alte "costuri", precum timpul de asteptare pentru un anumit serviciu sau plata "pe sub masa"). Cererea este afectata de numerosi factori/forte, dar cel mai important pare a fi disponibilitatea fizica a serviciilor, cuplata cu prezenta sau absenta unor bariere în calea utilizarii serviciilor respective. Exista numeroase exemple care sustin legea lui Roemer, "cererea creeaza oferta în domeniul medical". S-a constatat, de exemplu, ca mai multi chirurgi si mai multe paturi de spital chirurgicale vor duce la mai multe interventii chirurgicale si zile de spitalizare chirurgicala, fara existenta unei îmbunatatiri consecutive a starii de sanatate a populatiei, fenomen cunoscut sub numele de "hazard moral".

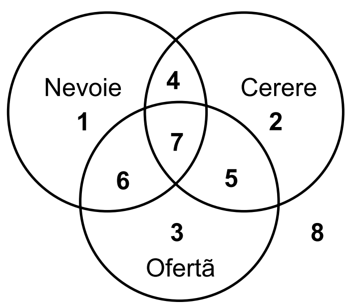
d) **Nevoile comparative** se stabilesc/ definesc prin studierea caracteristicilor populatiei ce beneficiaza de anumite servicii. Conform acestui concept, atunci când exista populatii cu caracteristici similare, dar care nu primesc un anumit serviciu medical, ele sunt în situatia de a avea o "nevoie" sanitara. Poate fi însa argumentat ca o utilizare crescuta a unui anumit serviciu poate semnifica uneori suprautilizare nejustificata, în timp ce o utilizare redusa poate reflecta o folosire adecvata a serviciilor sanitare. De aceea, utilizarea "nevoilor comparative" poate fi primejdioasa, deoarece, daca se considera ca standard nivelurile ridicate ale serviciilor medicale, rezultatul poate fi o escaladare a costurilor asistentei sanitare fara îmbunatatirea consecutiva a starii de sanatate a populatiei. Opinia lui Bradshaw este ca numai considerând toate aceste patru forme de nevoi se poate avansa în directia masurarii "nevoilor reale" de sanatate.

O alta abordare a problematicii "nevoilor" este cea a lui Blum. Acesta arata ca nevoile de sanatate pot fi translatate în unitati de servicii, astfel încât "echivalentii de servicii" specifici sunt elaborati pentru nevoile de asistenta sanitara determinate de profesionisti pentru anumite comunitati. Astfel, problema evaluarii "nevoilor" poate fi redusa la determinarea, de catre profesionisti, a cantitatii minime de servicii ce ar trebui sa fie disponibile pentru o populatie data. Dezbaterea ce s-a purtat/se poarta este în legatura cu determinarea unei asemenea liste minime de servicii. Cantitatea "echivalentilor de servicii" dintr-un sistem sanitar poate fi determinata prin "listarea tuturor resurselor disponibile într-o comunitate în concordanta cu norme si standarde acceptate" (Enthoven). Volumul echivalentilor de servicii poate apoi determina masura în care nevoile de servicii sanitare sunt împlinite. Totusi, raspunzând doar nevoilor de servicii medicale, nu se obtine un raspuns comprehensiv pentru toate nevoile de asistenta sanitara. Conform lui Blum, nevoile de servicii de sanatate sunt doar o parte a nevoilor de asistenta sanitara determinate de factori sociali, economici si comportamentali.

O alta abordare a "nevoilor" este cea economica. Unii economisti reformuleaza conceptul de "nevoie", definindu-l din punct de vedere utilitar, numindu-l "oferta" (Culyer). Conform acestora, "nevoia" exista atunci când productivitatea marginala a unor tratamente e

mai mare decât zero, iar tratamentul este cost-eficient. Aceasta semnifica luarea deciziei terapeutice în functie de posibilitatea satisfacerii nevoilor de sanatate individuale. Abordarea aceasta implica, de asemenea, ca aceste decizii sunt luate în contextul unor resurse limitate: se are astfel în vedere beneficiul potential al unei zile de spitalizare aditionale pentru un pacient, comparativ cu "n" vizite si/sau tratamente ambulatorii pentru alt pacient. La nivelul planificarii sanitare, aceasta abordare implica faptul ca deciziile de alocare a resurselor se bazeaza pe contributia lor potentiala la reducerea nevoilor sanitare ale populatiei-tinta. De asemenea, implica faptul ca valorile comunitare înlocuiesc prerogativele medicale ca baza a rationalizarii serviciilor (Janovsky).

Se poate spune ca "nevoile de sanatate" pot fi percepute sau nu. Nevoia perceputa poate fi exprimata sau nu. Nevoia exprimata se transforma în cerere. Cererea poate fi satisfacuta sau nesatisfacuta, în functie de oferta de servicii de sanatate; relatiile între toate aceste elemente sunt schitate în figura de mai jos.



Nevoia - ceea ce aduce beneficii populatiei

Cerere - ceea ce populatia solicita

Oferta - ceea ce este oferit

1. Servicii necesare care nu sunt cerute sau furnizate;
2. Cerere nejustificata, nesatisfacuta;
3. Servicii neutilizate;
4. Servicii necesare cerute, dar care nu sunt oferite/furnizate;
5. Servicii furnizate pentru satisfacerea unei cereri nejustificate (din punct de vedere al nevoilor);
6. Servicii furnizate necesare, dar neutilizate;
7. Nevoia si cererea satisfacute prin oferta;
8. Servicii care nu sunt necesare, nesolicitate si nefurnizate.

***Sursa**: Stevans si Gabbay, 1991 (modificat).*

Din aceasta figura se poate aprecia ca nevoia, cererea si oferta se întrepatrund, generând opt câmpuri, inclusiv un câmp extern, unde un serviciu sanitar potential nu este necesar, cerut sau furnizat.

Idealul pentru un sistem ar fi suprapunerea acestor câmpuri, astfel ca nevoia, cererea si oferta de servicii de sanatate sa coincida.

◢Cristian Vladescu◣

Vezi si: obiectivele politicilor de sanatate

Bibliografie selectiva: **Kalimo (1979); Stevans si Gabbay (1991)**

Noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii

Miscarile sociale au reprezentat întotdeauna o strategie de organizare activa, fie semnalând "fracturi" ale structurii si organizarii sociale existente, fie vizând explicit schimbarea radicala sau reformatoare justificata în baza unor schimbari latente, fie în baza unor efecte cumulative ale structurilor sociale existente. Miscarile sociale care sa vizeze sau semnaleze însa explicit probleme legate de bunastare si redistribuire a bunurilor publice, în afara structurilor sociale traditionale (e.g., clase sociale), sunt de natura recenta, ele începând sa "prinda teren" abia în anii '80, dupa o decadere relativ puternica a statului bunastarii în anii '70 în Europa Occidentala. Istoria acestor miscari sociale se suprapune, în mare masura, cu ceea ce literatura de specialitate numeste "noile miscari sociale", chiar daca în unele cazuri miscarile cu impact asupra structurilor de distribuire a bunastarii nu pot fi interpretate integral cu ajutorul conceptelor si teoriilor din literatura asupra n.m.s. (vezi Touraine, 1977, 1981; Melluci, 1980; Offe, 1985; Luhmann, 1991, 1993; Japp, 1993; Bechmann, 1993).

N.m.s. se disting de miscarile sociale, asa cum au fost ele definite în literatura sociologica clasica (adesea definite mai degraba în contextul mai larg al teoriilor ce vizau explicarea schimbarii sociale si considerate a fi fie cauze, fie forte motrice, fie expresii ale acesteia), prin câteva particularitati, ce le fac sa "sara" din schemele definitorii mai largi sau mai particularizate date miscarilor sociale. Acestea se refera în primul rând la:

- lipsa de intentionalitate/finalitate politica a acestora; n.m.s. nu vizeaza explicit schimbarea într-o anumita problematica, nu propun solutii constructiv-actionale, ci se constituie mai degraba ca "semnale de alarma" la probleme de natura fundamentala ale societatii, fara însa a propune programe consistente, fie ele si de natura utopica, de reformare sau reorganizare a socialului;
- lipsa unor interpretari generalizate asupra deprivarii colective; n.m.s. nu pot "face" din astfel de interpretari cauzale, în raport cu probleme ca, de exemplu, saracia, inegalitatea, represiunea, instrumente care sa le serveasca la constituirea si sustinerea unei identitati colective, necesare organizarii si supravietuirii lor;
- utilizarea "riscului" ca liant al actiunii colective, ca generator de interpretari integratoare.

Comunicarea "riscurilor" prin intermediul n.m.s. reprezinta o caracteristica definitorie a acestor tipuri de miscari sociale. Unii autori considera chiar ca n.m.s. "exploateaza" efectele ultime, de natura morala, ale anumitor riscuri sociale pentru a permite constituirea unei identitati colective. În acest context, comunicarea publica a riscurilor se cupleaza cu periclitarea "sanselor de viata" (Dahrendorf 1979). Ele se constituie în "aparatori" ai "sanselor de viata", ce par sa fie amenintate de anumite procese sau stari sociale. Pentru a întelege mai bine însa problematica specifica a n.m.s., dar si semnificatia acestora pentru structurarea politicilor sociale în perioada de

dupa 1980, sa definim mai clar ceea ce se întelege prin "sanse de viata".

Ralf Dahrendorf (1979) este cel care introduce acest concept în literatura de specialitate; pentru acesta, "sansele de viata" sunt produsele între ligaturi sociale si optiuni. Ligaturile se refera la sistemele de relatii sociale în care este "prins" individul si care îi constrâng si structureaza acestuia posibilitatile actionale. Ele reprezinta "cadre de referinta sociala" pentru individ. În termeni mai concreti, acestea pot fi clase sociale, comunitati etc. Optiunile, definite prin contrast cu ligaturile, sunt echivalente cu "gradele de libertate" ale individului, definind posibilitatile structurale de alegere ale acestuia. Acestea se manifesta în comportamentul ocupational, stiluri de viata, comportamentul asociativ etc. Echilibrul social depinde de echilibrul între optiuni si ligaturi, în termenii lui Dahrendorf. Societatea moderna, caracterizata de un individualism pregnant, distruge în mare masura echilibrul fragil prin explozia optiunilor, pe seama scaderii numarului si intensitatii ligaturilor sociale. De la un anumit punct, cresterea optiunilor nu se mai poate realiza însa pe seama scaderii ligaturilor, afirma Dahrendorf, deoarece acestea îsi pierd sensul, constituindu-se "într-un vacuum social, mai precis într-un desert social, în care nici o coordonata cunoscuta nu face preferabila o directie actionala asupra alteia" (Dahrendorf, 1979). În lipsa oricarei ligaturi, optiunile sunt "constrânse" sa se realizeze în afara unui câmp valoric moral. Sansele de viata, având conotatii atât rationale (în sensul rationalitatii definite de economisti), cât si morale, sunt cele pe care n.m.s. îsi propun sa le apere. Aceasta realitate difuza a fost definita de catre Juergen Habermas cu un concept similar: Lebenswelt ("lumea vietii").

Astfel, n.m.s. se constituie ca miscari "antirisc" sau de "risc zero", devenind, datorita acestei orientari radicale, fundamentaliste si, în aceeasi masura, egalitariste. Riscurile asumate de unii actori sociali se transforma în pericole pentru altii sau, mai mult, pentru societate în totalitatea ei. Pericolele, spre deosebire de riscuri, nu sunt asumate de catre cei care le suporta potentialele consecinte, nu reprezinta deci efecte ale unei alegeri. Ele nu sunt controlabile de catre cei ce nu si le asuma, iar consecintele posibile ale acestor decizii "de risc" sunt descrise de catre n.m.s. ca ireversibile si catastrofale prin extensia lor în plan social, material si temporal (Luhmann). Riscurile "prelucrate" de catre n.m.s. sunt în general riscuri cu probabilitate mica si impact puternic, deci acele riscuri ce pot duce la constituirea si mentinerea unei identitati/actiuni colective într-o lume eterogena si ambigua în ceea ce priveste definirea problemelor, intentiilor, scopurilor sau strategiilor actionale.

În domeniul politicilor sociale, n.m.s. se manifesta în special prin încercarea de a semnala necesitatea definirii unor noi tipuri de "liante" sociale, care sa permita atât variabilitatea crescuta a spatiului de alegere, dar care sa ofere în acelasi timp si "drepturi" celor ce sunt exclusi - datorita unui context specific, e.g., handicap, saracie, mediu de rezidenta, sex - din acest spatiu decizional: de la "drepturi sociale egale" pentru toti, care sa permita participarea totala a cetatenilor la viata sociala (în termenii lui Marshall) la "opor-

tunitati" egale pentru toti în raport cu bunastarea, în special prin controlul institutiilor cetateniei sociale. Unii analisti (Roche, 1992; Wilson, 1997) considera ca aceste miscari sociale contesta însasi cetatenia ca instrument al bunastarii sociale, respectiv statul ca posibil furnizor al acesteia, definind, în mod difuz, un model al cooperarii si solidaritatii interindividuale ca solutie la problema bunastarii sociale.

Daca revendicarile legate de drepturi sociale egale au marcat etapa cetateniei sociale, în termenii lui Marshall, aceasta faza ulterioara, numita de unii analisti postmoderna (Hewitt,1993, Taylor-Gooby, 1994) sau postfordista (Burrows si Loader, 1994), reprezinta provocarea adresata statului de a repartiza "corect" nu numai bunastarea si drepturile la aceasta, dar si oportunitatile de accedere la manifestarea acestor drepturi, în interiorul sau în afara sistemului politic. Daca aceste manifestari se mai pot încadra în procesul de redefinire a cetateniei sau daca ele depasesc acest concept, aducând în prim-plan însasi nevoia existentei unei moralitati, prin apararea sanselor de viata, este greu de spus si depinde, în mare masura, de modul în care poate fi definita si redefinita cetatenia.

Daca ne întoarcem putin asupra tipurilor de revendicari în sfera furnizarii bunastarii din ultimii 20 de ani, devine evident faptul ca structurarea discursului asupra bunastarii în termenii traditionalelor structuri si ierarhizari sociale (e.g., clase sociale, clase de venit) nu mai poate face fata nevoilor unor noi categorii sociale, ca de exemplu, femeile, emigrantii, familiile monoparentale, homosexualii. Aceste categorii, determinate fie de diversificarea si proliferarea unor stiluri de viata alternative, fie datorita schimbarilor structurale ale pietei muncii sau chiar globalizarii proceselor de productie, sunt din ce în ce mai mult excluse din "schemele clasice" de distribuire/redistribuire a bunastarii. Fagan si Lee propun un exemplu pentru sustinerea acestei afirmatii: miscarea muncitoreasca din Marea Britanie a militat activ în apararea propriilor interese, dar pe fondul unei evidente defavorizari a altor categorii sau grupuri sociale, precum femeile (prin sustinerea unui salariu "familial"), evreii si negrii (prin sustinerea unor masuri de control si restrictionare a imigrarii si drepturilor la protectie sociala a acestora), saracii fara loc de munca (Fagan si Lee, 1997, p. 141).

Este mult dezbatuta problema daca aceste noi tipuri de miscari sociale în sfera asigurarii bunastarii pot fi sau sunt încadrabile în definitiile si teoriile asupra noilor miscari sociale; cert este însa faptul ca presiunile "de jos", împreuna cu presiunile "de sus", structurate în baza unor interese procesate în cadrul sistemelor politice formal constituite, continua sa joace un rol important în structurarea politicilor sociale (Fagan si Lee, 1997). Presiunile "de jos", ce iau forma miscarilor sociale, si-au schimbat si ele caracterul în sfera furnizarii bunastarii: "noile" miscari sociale nu mai pot fi caracterizate prin eterogenitatea participantilor din punct de vedere social, economic si profesional. Participantii la astfel de miscari nu se mai mobilizeaza în virtutea unor pozitii si interese sociale comune, ci mai degraba în virtutea diversitatii lor, identitatea colectiva a acestor miscari structurându-se în jurul unor aspecte sociale fundamentale, cu

implicatii profund morale, ce duc la crearea unei solidaritati umane generalizate (e.g., solidaritate cu tarile lumii a treia, solidaritate cu persoanele cu handicap). Redefinirea nevoilor diferitelor grupuri si contestarea sistemelor politice existente si a instrumentelor formale de accedere la bunastare (ca de exemplu, cetatenia) devin caracteristici esentiale ale noilor miscari sociale ce proceseaza problematica distribuirii si furnizarii bunastarii.

N.m.s. nu contesta modul în care statul si actorii implicati în furnizarea bunastarii adreseaza nevoile anumitor grupuri sociale; acestea semnaleaza mai degraba necesitatea redefinirii nevoilor în raport cu alte tipuri de grupuri si categorii sociale, în afara structurilor sociale traditionale.

Necesitatea redefinirii nevoilor si modul de adresare a acestora se structureaza în cadrul unui discurs de tip fundamentalist, ce vizeaza procese fundamentale, ireversibile, asociate societatilor contemporane; astfel n.m.s. se constituie ca aparatori ai sanselor de viata, luând forma pledoariilor "antirisc" sau a strategiilor de risc zero. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: cetatenie; politici sociale postmoderne

Bibliografie selectiva:

Dahrendorf (1979); Fagan si Lee (1997); Hewitt (1993); Luhmann (1991, 1993); Melluci (1980); Offe (1985); Roche (1992); Touraine (1977, 1981)

Nonwelfarism

Vezi bunastare sociala

Normalizare

Normalizarea, ca teorie, a exercitat o influenta semnificativa asupra serviciilor de suport destinate persoanelor cu handicap si asupra reactiilor sociale fata de dizabilitate si handicap. Termenul a primit diferite acceptiuni în decursul timpului, în raport cu tarile si autorii care l-au abordat. Utilizarea initiala dateaza la sfârsitul anilor ‘50, când existau numeroase eforturi de a întelege conditiile de viata ale persoanelor cu handicap mintal si pentru gasirea unui limbaj comun, logic si coerent privind întrebarile si raspunsurile legate de acele conditii. Un astfel de limbaj era necesar pentru asigurarea comunicarii dintre specialisti si organizatiile care reprezentau interesele acelor persoane. Aceste preocupari se manifestau în contextul afirmarii miscarii pentru drepturile omului si al intensificarii cercetarilor în domeniul stiintelor sociale. Ca urmare a unor astfel de eforturi, s-a ajuns ca în Legea privind retardul mintal adoptata în Danemarca sa se defineasca obiectivul serviciilor speciale ca fiind acela “de a crea persoanelor cu retard mintal o existenta cât mai apropiata posibil de conditiile de viata obisnuite”. Ulterior, în anii ‘60, conceptul a devenit tot mai elaborat, prin eforturile de precizare a dimensiunilor “conditiilor de viata”: educatia, locuirea, munca, petrecerea timpului liber. Astfel, în Danemarca si Suedia, conceptul a ajuns sa exercite un mare impact asupra elaborarii legislatiei privind dezvoltarea serviciilor destinate persoanelor cu dificultati de învatare. În esenta, la vremea respectiva, accentul era pus pe cerinta ca ansamblul acelor servicii sa încerce sa maximizeze calitatea vietii beneficiari-

lor (adica a persoanelor cu retard mintal). Este semnificativ faptul ca primele acceptiuni ale termenului faceau trimiteri explicite la conceptele de “calitate a vietii” si ”stil de viata”, elaborate în aceeasi perioada. De altfel, nu au întârziat sa apara tentative de operationalizare a acestor concepte. Astfel, Nirje (1969) descria caracteristicile unui asemenea stil de viata, recurgând la un numar de opt dimensiuni (domenii): ritmul cotidian, incluzând orarul si activitatile de trezire, îmbracare, alimentatie si odihna la sfârsitul zilei; ritmul saptamânal, incluzând nu numai demarcatia între week-end si restul zilelor lucratoare, ci si distinctia între mediul de munca, pe de o parte, si cel al activitatilor recreationale, pe de alta parte; ritmul anual, care include petrecerea concediului; progresul pe parcursul etapelor ciclului de viata, incluzând expunerea la asteptari normale privind copilaria, adolescenta, maturitatea si batrânetea; autodeterminarea, capacitatea de a lua decizii cu privire la cursul propriei vieti; dezvoltarea relatiilor heterosexuale, incluzând dreptul de a întemeia o familie; standardele economice, incluzând accesul egal la ajutoarele prevazute prin lege si la salarii corespunzatoare activitatilor prestate în diferite institutii; standardele mediului, incluzând cerintele referitoare la diferite facilitati fizice la nivelul scolii, al locului de munca, al locuintei, care trebuie modelate dupa cele disponibile cetatenilor obisnuiti în societate.

Prin urmare, primele acceptiuni ale conceptului de “normalizare” se centrau pe modul în care serviciile de suport se raportau la drepturile fundamentale ale persoanelor cu dificultati de învatare, într-o societate bazata pe principii egalitare. Este evident ca acest concept nu s-a dezvoltat ca un ideal izolat, fiind necesara încadrarea sa în contextul societatilor occidentale postbelice, când se încerca oferirea de raspunsuri cerintelor privind drepturile egale adresate de anumite grupuri minoritare, autodefinite ca dezavantajate. Astfel, de la început, conceptul era de factura umanista, fiind bazat pe egalitate ca valoare centrala, cu accent pe libertatea de alegere si pe dreptul la autodeterminare. Operationalizarea valorii de “egalitate” nu presupunea necesitatea unei justificari stiintifice, întrucât nu parea a fi o problema a cunoasterii, ci doar una de ordin axiologic. În acest mod se explica apelul la conceptele de “calitate a vietii”, ”stil de viata” si “mod de viata”, lansate simultan în dezbaterea stiintifica.

Obiectivul fundamental al primei definitii a “normalizarii” era acela ca persoanele cu dificultati de învatare sa poata beneficia de drepturi similare si de o calitate a vietii similara cu persoanele obisnuite, considerate “valide”, ”normale”. Se remarca faptul ca, în acele conditii, problema diferentei, a separarii persoanelor cu deficiente fata de restul societatii era considerata ca “data”, aplicându-se sintagma “egal, dar separat”, iar egalitatea nu presupunea integrarea. În perioada imediat urmatoare, asemenea limite ale acceptiunii initiale a conceptului au devenit tot mai evidente, fapt care a stimulat noi preocupari pentru dezvoltarea sa.

Paralel cu extinderea preocuparilor privind “normalizarea” în tarile scandinave, în Canada si Statele Unite ale Americii au avut loc o serie de procese sociale semnificative. Astfel, dupa aparitia lucrarii *Asylums* a lui E. Goffman, care a pus în discutie functiile institu-

tiilor psihiatrice definite ca “institutii totale”, s-a declansat tendinta de reducere substantiala a numarului celor internati. Miscarea pentru drepturile omului a afirmat tot mai mult nevoia de sporire a alternativelor persoanelor cu handicap mintal, fapt care a stimulat preocuparile în favoarea reabilitarii, a progreselor medicinei si serviciilor umane, cu efecte asupra ameliorarii capacitatilor fizice si mintale ale persoanelor respective. De aici, nevoia de a opera cu un concept adecvat, a carui elaborare sa raspunda realitatilor respective. Cel care a încercat o abordare sociologica a formularilor initiale scandinave ale conceptului a fost Wolfensberger, cu o prima propunere elaborata în anul 1972, urmata de alte contributii, secondate de declansarea a numeroase dezbateri teoretice si transformari semnificative la nivelul practicii, al serviciilor sociale. El a pornit de la analiza rolului pe care îl au ”ideologiile” care orienteaza profesiunile umaniste, afectând structurarea si functionarea serviciilor umane, oferind exemplul serviciilor destinate persoanelor cu retard mintal; atât în momentul crearii, cât si în procesul functionarii acestor servicii, un rol important îi revine credintei ca astfel de persoane ar reprezenta un pericol pentru societate. Exista numeroase mituri, dogme, care se contopesc în ideologii puternice, guvernând activitatea în diferite domenii, cu efecte nemijlocite asupra comportamentelor. Atunci când un concept, o ipoteza, o ideologie manifesta implicatii asupra orientarii, asupra ”managementului uman”, fiind exprimate în mod consistent, ele pot fi denumite “modele”, paradigme, expresii tipice ale acestora. Exista ideologii bune si rele, modele bune si rele. Uneori chiar modul de aplicare le poate denatura sensul initial. De pilda, modelul medical, care presupune relatia medic-pacient, diagnostic, tratament în clinica etc., este un model bun, însa devine rau, inadecvat, atunci când este aplicat anumitor probleme care sunt în primul rând de natura sociala sau pedagogica.

Este posibil ca ideologiile sa exercite o influenta insidioasa, fara ca oamenii sa fie constienti de ele, devenind adevarate pericole pentru bunastarea individuala si colectiva. De exemplu, daca societatea si-a formulat un punct de vedere rejectiv fata de un grup minoritar, toate deciziile referitoare la acel grup, într-un mod mai mult sau mai putin explicit, vor fi afectate, chiar si cele care îi erau initial favorabile. Din aceste motive, procesul constientizarii tuturor intentiilor sociale manifeste sau latente ale celor implicati în serviciile umane pare a avea o mare importanta.

Într-o prima definitie, Wolfensberger considera normalizarea drept “utilizarea mijloacelor cât mai normative din punct de vedere cultural, în scopul punerii bazelor si/sau statornicirii comportamentelor si caracteristicilor personale care sunt cât mai normative din punct de vedere cultural”. Termenul “normativ” are intentia de a îngloba mai degraba conotatii statistice decât morale si poate fi considerat în aceeasi masura “tipic” sau ”conventional”. În acelasi timp, expresia “cât mai normativ din punct de vedere cultural” implica în ultima instanta un proces empiric de determinare a ceea ce este si de determinare a masurii în care ceva devine posibil din aceasta perspectiva. Aceasta formulare a definitiei implica atât un proces, cât si un obiectiv, desi

de aici nu rezulta în mod necesar ca o persoana vizata de procesele si masurile luate în vederea normalizarii va deveni “normala”. Singurele implicatii ale principiului normalizarii apar la nivelul furnizorului de serviciu uman: acolo trebuie sa se delimiteze, din ansamblul aparentelor si comportamentelor, acelea apropiate de circumstantele normative si sa se încerce structurarea lor la nivelul persoanei beneficiare, în acord cu potentialul acesteia. Este usor de presupus ca unele dintre mijloacele posibil a fi utilizate în procesul normalizarii vor fi preferate: spre exemplu, uneori, o tehnica de o eficienta mai redusa pe termen scurt pare sa fie de preferat comparativ cu alta mai eficienta, dar care poate prejudicia, prin accentuarea unor comportamente sau trasaturi “speciale”.

Forma initiala a definitiei elaborate de Wolfensberger a suferit doua modificari ulterioare:

a) în primul rând, prin cresterea accentului pus pe importanta modului în care persoanele dezavantajate sunt percepute sau descrise de public;
b) în al doilea rând, prin reformularea obiectivelor normalizarii, trecând de la “practicile normative din punct de vedere cultural, la rolurile sociale valorizate". În acest sens, aplicarea principiului normalizarii devine un proces explicit de "valorizare a rolului social", având ca obiectiv "crearea, sprijinul si protectia rolurilor valorizate social, în cazul persoanelor expuse riscului de devalorizare".

Dupa descrierea, reformularea si explicarea principiului normalizarii, Wolfensberger si-a îndreptat atentia asupra semnificatiilor acestuia pentru practica, asupra modalitatilor de transpunere a sa în actiune. În acest sens, el a elaborat un model prin care arata ca implicatiile normalizarii pot fi luate în considerare din perspectiva a trei niveluri (cel al persoanei, cel al sistemelor sociale primare si intermediare si cel al sistemelor societale) si a doua dimensiuni ale actiunii (interactiunea si interpretarea). Prima dimensiune vizeaza structura interactiunilor în care se implica persoana devianta sau potential devianta, iar cealalta se refera la modul în care astfel de persoane sunt percepute si caracteristicile lor sunt interpretate de catre ceilalti; altfel spus, o dimensiune se refera la persoana în mod direct, iar cealalta dimensiune se refera la modul în care acea persoana este reprezentata în mod simbolic în constiintele celorlalti (se remarca apelul la conceptele teoriei sociologice a interactionismului simbolic). Reprezentarile sunt în mare parte influentate de stereotipurile, conceptele, etichetele, perceptiile de rol si asteptarile pe linie de rol care vizeaza o anumita persoana.

Wolfensberger a întreprins si o analiza a principalelor roluri atribuite persoanelor deviante de-a lungul istoriei. El afirma ca, atunci când o persoana este perceputa ca devianta, i se atribuie un rol caracterizat de asteptari puternice; asemenea asteptari nu apar doar la nivelul persoanei care percepe, ci sunt internalizate de persoana devianta, al carei comportament este profund afectat de ele. Rolurile sociale capata functia de predictie creatoare, permitând anticiparea comportamentului persoanelor care si le-au asumat ori carora le-au fost atribuite. Aceste roluri principale ale persoanelor deviante

le-au fost atribuite fara o verificare obiectiva, fapt care nu a împiedicat ca ele sa exercite o mare influenta chiar si asupra politicilor sociale. Astfel, persoana devianta a fost tratata ca “organism subuman”, ca ”amenintare”, ”obiect al temerii”, ”organism bolnav”, ”tinta a batjocurii”, ”tinta a milei”, ”copil etern”, ”sacru inocent”. Wolfensberger apreciaza ca ansamblul acestor roluri atribuite persoanelor deviante constituie una dintre cele mai puternice metode de influenta si control social cunoscute, iar asteptarile manifestate fata de ele au avut rezultate predictibile negative, adica oameni devalorizati, conformându-se considerabil acelor asteptari de rol social, actionând în conformitate cu acestea.

Wolfensberger a reformulat mai târziu definitia normalizarii, punând un accent deosebit pe integrarea în societate a indivizilor devalorizati sau cu risc de a fi devalorizati. Astfel, “normalizarea impune ca, la nivelul cel mai ridicat si în atâtea domenii ale vietii pe cât posibil, o persoana sau un grup (devalorizate) sa aiba sansa de a fi integrate nemijlocit în viata valorizata a societatii. Aceasta înseamna ca, pe cât posibil, oamenii (devalorizati) sa poata: sa locuiasca în locuinte obisnuite în cadrul comunitatii valorizate si împreuna cu persoanele valorizate (nu doar alaturi de ele); sa fie educati împreuna cu semenii lor care nu sunt devalorizati; sa munceasca în aceleasi conditii ca oamenii obisnuiti; sa fie implicati într-un mod pozitiv în practicarea religiei, în efectuarea cumparaturilor si în toate celelalte activitati în care se angajeaza membrii societatii” (Wolfensberger si Thomas, 1983).

Wolfensberger s-a preocupat de caracterul aplicativ al teoriei normalizarii, elaborând câteva serii de instrumente de evaluare a modului în care diferite servicii implementeaza principiul respectiv. Unul dintre aceste instrumente este PASSING (Program Analysis of Services Systems Implementation of Normalization Goals), care consta într-un numar de 42 de itemi plasati pe o scala utilizabila de cel putin trei evaluatori. Acesti itemi sunt împartiti în doua categorii si sunt examinati din perspectiva impactului lor asupra adecvarii cadrului fizic, relatiilor, activitatilor si utilizarii timpului liber: cei care sunt în primul rând legati de impactul serviciului asupra imaginii sociale a beneficiarilor si cei care sunt în mod nemijlocit legati de competenta personala a utilizatorilor.

Dincolo de aspectele seducatoare si de impactul pozitiv asupra serviciilor umane, teoria normalizarii a fost si este susceptibila a fi supusa unei serii de critici. Încercarile de “sociologizare” s-au asociat cu asumarea unor riscuri, pe care diferiti critici nu au ezitat sa le evidentieze.

Una dintre principalele critici se adreseaza fundamentului sociologic al principiului normalizarii, adica “interactionismului simbolic”, cu diferitele sale derivate (”dramaturgia sociala”, ”teoria etichetarii”), caruia îi lipsesc cercetari empirice semnificative prin care sa-i fie confirmate ipotezele principale. Mai mult, teoria normalizarii nu poate oferi o analiza coerenta a perspectivei istorice privind transformarea reactiilor sociale fata de devianta, cu încadrarea lor în coordonatele sistemului social mai larg. Reactiile sociale respective sunt luate ca “date”, nefiind puse în discutie, întrucât întotdeauna se porneste de la “normativ”, de la rolurile va-

lorizate în societate la un moment dat. Totusi, se poate imagina ca, prin generalizare, o reactie sociala de respingere a persoanei deviante are potentialul de a deveni “normativa”, ajungând sa intre în contradictie cu caracterul “normativ” al rolurilor valorizate. Se observa ca principiul “normalizarii” nu poate abandona elementele de factura axiologica, discursul de tip moral. Majoritatea afirmatiilor pe care le contine nu au fost înca evaluate în mod adecvat prin raportare la rezultatele concrete, datorita echivocitatii existente la ambele niveluri.

Utilizarea perspectivei teoretice pe care se bazeaza normalizarea pentru a explica procesele istorice si sociale conduce la moralism, la subiectivism sociologic, prin accentul pus pe rolul ideologiei, plasând cea mai mare parte a problemelor cu care se confrunta persoanele defavorizate mai degraba la nivelul constiintelor lor individuale decât la nivelul relatiilor dintre ele si ceilalti membri ai colectivitatii.

Schema oferita de Wolfensberger are intentia de a oferi o perspectiva de evaluare a serviciilor care contribuie la (re)valorizarea grupurilor deviante, dezavantajate. Însa, în timp ce procesele de revalorizare pot conduce la îmbunatatirea calitatii vietii categoriilor defavorizate, nu sunt deloc luate în discutie procesele sociale fundamentale care genereaza si întretin devianta. Totodata, aspectele semnificative ale vietii unui individ (cum ar fi posibilitatea exprimarii alegerilor sale individuale) trec pe un plan secundar în raport cu cele referitoare la pozitia sociala a grupului defavorizat în integralitatea sa.

Contextul istoric si social în care se produc evenimentele si se manifesta comportamentele are dinamica sa specifica, însa aceasta este neglijata de teoria normalizarii. Se cunoaste ca si normele, valorile, contextele normative sunt supuse unor procese de continua schimbare. Teoriile care presupun în maniera simplista ca normele ar parcurge doar o traiectorie între definire, acceptare si apropriere sunt de natura conservatoare, fiind puse în dificultate atunci când încearca sa explice ori sa sprijine diversitatea sau transformarea.

O ipoteza de baza a principiului normalizarii este aceea ca persoanele defavorizate sunt "victime" si acest element definitoriu al identitatii lor sociale nu mai poate fi abandonat în totalitate, în pofida demersurilor întreprinse. Desi principiul a reusit depasirea limitelor modelului "clinic", în contextul caruia numai personalul medical putea vorbi în numele "pacientilor", s-a ajuns la constrângerile unui alt model, acela conform caruia diferiti specialisti îsi asuma rolul de "avocat", pledând în favoarea persoanelor defavorizate. Altfel spus, prin aplicarea principiului normalizarii nu se produce o modificare a raporturilor de putere, o înclinare a balantei spre persoanele dezavantajate. Chiar daca ele ajung la situatia "normativa", o fac cu pretul supunerii la normele si valorile dominante în societate.

Daca initial, în acceptiunea scandinava, conceptul de "normalizare" punea accentul mai mult pe individualitate, pe cresterea posibilitatii de efectuare a alegerilor personale, ulterior, Wolfensberger, prin încercarile sale de a-i conferi un caracter mai sociologic, ajunge în mod inevitabil la un anumit conservatorism, prin accentul pus pe impactul exercitat de diferitele servicii umane asupra vietilor unor indivizi; prin

urmare, implicatiile sociale ale statusurilor devalorizate ajung sa prezinte doar un interes secundar. Mai mult, perspectiva normalizarii nu permite solutionarea tensiunilor rezultate din confruntarea optiunilor diferite exprimate de o categorie defavorizata cu valorile sau cu normele valorizate de societate (cum ar fi situatia homosexualilor, care aspira la identitate proprie si militeaza pentru drepturi specifice). Prin urmare, atingerea obiectivului normalizarii, acela ca persoanele defavorizate sa poata accede la statusurile si rolurile sociale cele mai valorizate, ar avea drept efect secundar impunerea de limite anumitor grupuri care doresc sa-si afirme propria identitate (etnice, feministe si chiar cele ale persoanelor cu handicap). Altfel spus, normalizarea nu lasa prea mult spatiu de afirmare diversitatii culturale. Asa se explica si faptul ca se neglijeaza influenta exercitata din interiorul grupurilor defavorizate, care devine tot mai însemnata, o data cu afirmarea diferitelor miscari sociale.

Dincolo de toate aceste critici, normalizarea, ca "ideologie de rang mediu" - dupa expresia lui Wolfensberger - continua sa ramâna o perspectiva care nu si-a epuizat înca influenta, deja remarcabila asupra serviciilor umane. ◢**Livius Manea**◣

Vezi si: dizabilitate; handicap

Bibliografie selectiva: **Brown (1992); Nirje (1992); Wolfensberger (1972); Wolfensberger si Thomas (1983)**

Noul management public

NMP ia nastere ca reactie la problemele asociate unei birocratii tot mai extinse, dezvoltate de catre stat, în mare parte cu scopul de a organiza si furniza direct, nemijlocit, servicii si programe în domeniul public, respectiv social, catre populatie. Solutia propusa de catre n.m.p. este aceea de a reduce structurile birocratice ale statului, nu atât prin preluarea de catre stat doar a unui rol de reglementare si coordonare, ci prin dezvoltarea unor modele de furnizare a serviciilor publice în care alte organizatii nonguvernamentale sa fie implicate, ducând astfel la crearea de procese de cvasipiata sau de piata.

Aceste teorii, deloc unitare ca orientare, subsumate n.m.p., iau nastere pe fondul unei explozii de perspective asupra comportamentului organizational. Ceea ce au în comun aceste teorii subsumate n.m.p. este faptul ca au ca scop reforma birocratiei.

Hood (1991) identifica **sapte tipuri de solutii oferite de teoriile n.m.p.** Acestea se refera în principal la **cresterea eficientei serviciilor publice**, fie prin practici organizationale de tipul elaborarii de standarde de performanta explicita, de control crescut asupra rezultatelor directe ale organizatiei, de îmbunatatire a managementului organizational, de disciplinare a utilizarii resurselor, **fie prin schimbarea relatiilor între organizatiile furnizoare de servicii publice**, ca de exemplu, dezagregarea unitatilor administrative mari, introducerea mecanismelor de competitie în cadrul sectorului public.

A. Una dintre solutiile originale vehiculate vizeaza "spargerea" unitatilor administrative mari si **profesionalizarea serviciilor publice.** Profesionalizarea serviciilor publice este o problema mult disputata în cadrul n.m.p.

Acest tip de rezolvare a problemelor ridicate de suprabirocratizarea organi-

zatiilor administratiei publice a fost formulat si de catre Peters si Waterman *(1982)* în lucrarea *In Search of Excellence*: o reformare a birocratiei prin divizarea si fragmentarea organizatiilor publice, în functie de cerintele "profesionale" ale activitatilor organizationale. Acolo unde solutia profesionalizarii organizatiei publice devine prea costisitoare, sistemele expert pot fi "subcontractate" în functie de nevoile concrete ale organizatiei, printr-un proces de marketizare a serviciilor sociale oferite populatiei.

Unul dintre argumentele esentiale în sustinerea profesionalizarii administratiei publice este cel referitor la legitimitatea sistemelor expert în cadrul societatii moderne. Sistemele expert si-au dobândit o mai puternica legitimitate o data cu scientificizarea, în baza unui model rationalist, a vietii sociale. Friedson (1970), de exemplu, contrasteaza "profesionalizarea" cu "birocratia", ce are în limbajul uzual o conotatie negativa. Profesionalizarea este asociata cu o imagine pozitiva, ducând adesea la legitimarea activitatii multor organizatii.

Argumentul expertizei profesionale trebuie însa sa fie contextualizat, prin luarea în considerare a situatiilor în care aceasta expertiza este utilizata (Hill, 1997, p. 209). Prima variabila situationala se refera la "gradul în care este imposibil de predeterminat situatia în care expertiza va avea loc" (Hill, 1997, p. 210). Cu cât expertiza este mai particulara, neoferind solutii "de-a gata", cu atât mai mult factorul indeterminare este mai important. Acesta este cazul unor interventii medicale, bazate pe diagnosticari atipce, neevidente. A doua variabila implicata este invizibilitatea sau gradul în care nu se poate realiza un control asupra activitatilor profesionale. Conceptul de "încredere" este esential în legitimarea deciziilor discretionare adoptate de catre "profesionisti".

Aceasta indeterminare si netransparenta a sistemelor profesionale în unele situatii duce la imposibilitatea exercitarii oricarui control "din afara" asupra lor, atât prin intermediul administratiei publice, cât si prin intermediul unor manageri specializati.

"O organizatie care utilizeaza profesionisti este una în care se realizeaza expertiza extensiva la nivelurile cele mai de jos ale organizatiei, care are obiective complexe de realizat, care întâmpina dificultati în elaborarea unor patternuri efective de supervizare si care experimenteaza nevoia de flexibilitate si deschidere la schimbare. (…) În acest sens, profesionistii sunt birocratii de ghiseu care au reusit sa îsi dobândeasca autonomia. Dar, asa cum am sugerat mai devreme, ei pretind sa difere de alti functionari publici prin faptul ca relatia lor cu clientii este guvernata de coduri etice si de valori altruiste care altora le lipsesc" (Hill, 1997, p. 211).

Exista însa si o tendinta bine structurata în cadrul n.m.p. - si în special în domeniul alegerii sociale în sfera publica ("public choice") - împotriva profesionalizarii structurilor administrative. Argumentul esential este cel al pierderii oricarei forme de control administrativ asupra serviciilor oferite de profesionisti. Prin aceasta, profesionistii câstiga din ce în ce mai mult control ocupational si beneficii proprii. Spre deosebire de alte tipuri de decizii discretionare, e.g., decizii moral funda-

mentate, deciziile adoptate de profesionisti reprezinta - în termeni teoretici - raspunsuri la nevoile individuale într-o situatie de relativa indeterminare. În practica însa, situatiile de indeterminare si, implicit, cele de invizibilitate (sau netransparenta) sunt mai degraba exceptii decât reguli. Munca profesionistilor este în mare parte rutinizata.

În masura în care un control asupra discretionaritatii sistemelor expert ar fi dezirabil, care ar putea fi **instantele posibile de control**?

Hill comenteaza cinci astfel de instante: politicienii alesi, managerii, managerii calificati profesional (în sensul sistemului expert pe care îl coordoneaza), alti colegi profesionisti, clientii. Cu siguranta, afirma Hill, managerii sunt probabil categoria cea mai indicata sa controleze costurile serviciilor oferite de profesionisti în raport cu beneficiile rezultate. Acesta constituie un nou grup de profesionisti. Recrutarea lor din rândurile profesionistilor "controlati" este problematica: pozitionarea lor este mai degraba incerta. Si controlul exercitat de catre clienti, care în principiu prezinta cea mai mare transparenta publica, ridica unele probleme: statutul de client nu este permanent, iar atunci când indivizii devin clientii unor servicii de expertiza publice, interesele lor sunt mai degraba individuale, fiind relativ greu de mobilizat în sustinerea unor interese mai generale ale grupului de beneficiari. Lipsky (1980) sustine totusi necesitatea cresterii posibilitatii de atribuire a responsabilitatii profesionale prin intermediul evaluarilor clientilor.

B. Marketizarea unor servicii publice profesioniste este alta solutie mult disputata în cadrul noului management public. Aceasta se refera la **marketizarea serviciilor sociale**, prin introducerea concurentei la nivelul furnizorilor de servicii, fie ei de stat sau privati. Sistemul devine "semi-de-piata" ("cvasimarkets"): administratia publica subcontracteaza servicii profesioniste exercitându-si controlul administrativ, prin intermediul mecanismelor de piata. Statul deci îsi pastreaza doar rolul de a reglementa serviciile publice oferite cetatenilor si de a le cumpara sau coproduce împreuna cu piata privata. Aceasta limitare a statului - fie la furnizarea doar a anumitor servicii, fie la cumpararea tuturor serviciilor publice - are ca efect cresterea capacitatii de control a calitatii, dar si eficientei serviciilor oferite, prin intermediul unor mecanisme concurentiale tipice pietei economice, absente într-o sfera publica în care statul îsi aroga si rolul de producator si furnizor de servicii publice. În cadrul unui astfel de aranjament, puterea beneficiarului de a controla calitatea serviciului oferit creste: acesta poate alege sa renunte la un anumit furnizor în favoarea altuia, prin scaderea costurilor de intrare/iesire din sistem. Costurile de intrare/iesire din sistem scad o data cu aparitia si cresterea alternativelor dintre care clientul poate alege liber.

O astfel de solutie poate duce fie la **cvasipiete (aranjamente mixte public-privat)**, fie la **piete interne (i.e. introducerea mecanismelor de piata în cadrul sectorului public)**, caracterizate printr-o separare a diferitelor unitati ale administratiei publice implicate în producerea unui serviciu social si relationarea acestora prin intermediul mecanismelor de cumparare/vânzare de servicii.

Argumentul principal în favoarea adoptarii unei astfel de solutii de introducere a unor mecanisme de piata este acela ca “organizatii care nu primesc nici un fel de semnal când fac ceva bine si nici un semnal atunci când fac ceva rau vor face, pe termen lung, mai multe lucruri rele decât bune” (Rothstein, 1998, p. 201).

Între cele doua tipuri majore de solutii - îmbunatatirea sistemului managerial, respectiv profesionalizarea, si marketizarea sau privatizarea serviciilor sociale - diferenta consta mai degraba în tipul de "semnalizare" cu care sunt "echipate" organizatiile: semnalele primite de organizatiile furnizoare de servicii în cadrul unor cvasipiete sunt mai fidele si sensibile decât cele primite de organizatiile publice, care reprezinta monopoluri în raport cu serviciile sociale.

Adesea însa entuziasmul legat de eficienta si calitatea crescuta a serviciilor oferite de catre cvasipiete se regaseste numai la nivelul argumentatiei teoretice, si mai putin la nivelul experientei practice, considera Rothstein (1998). Actorii privati implicati în furnizarea de servicii sociale vor adopta un comportament oportunist, o data ce vor avea posibilitatea: slabiciunea sau chiar lipsa controlului din partea statului sau a administratiei publice asupra acestora fac ca aceste organizatii sa profite ori de câte ori este posibil. Problema managementului administratiei publice nu poate fi deci automat rezolvata prin introducerea unor mecanisme de piata în cadrul sferei serviciilor publice.

Un astfel de **sistem mixt este tipic si Suediei**, în domeniul serviciilor sociale. Pâna în anii '80, serviciile sociale erau integral oferite, i.e. organizate si produse, de catre stat. Indivizii nu puteau opta pentru un anumit tip de serviciu sau altul, oferta fiind înalt standardizata (nelasând deci libertate de alegere individului), dar si calitatea relativ crescuta, astfel încât statul sa nu piarda suportul politic în special al clasei de mijloc. Presiunea catre cresterea puterii de alegere si decizie a indivizilor în raport cu tipul de servicii sociale oferite a dus la diversificarea ofertei, prin introducerea unei concurente între diferitele organizatii - de stat sau private - producatorare de un anumit tip de servicii sociale. Actualmente, majoritatea organizatiilor furnizoare de servicii sociale în Suedia, de exemplu, în domeniul sanatatii sunt private.

Marea Britanie este însa exemplul cel mai graitor de stat ce a dus la extrema modelul marketizarii serviciilor sociale. Schimbari radicale în modul de furnizare a serviciilor sociale în domeniul sanatatii, educatiei si asistentei sociale au fost operate în special la sfârsitul anilor '80, dupa o perioada de aproximativ zece ani dupa constientizarea unei crize financiare a statului, ce nu mai putea permite ineficienta si pierderile sistemelor de protectie sociala. Argumentul utilizat de catre conservatori în promovarea unor schimbari care sa propulseze mecanismele de piata în sfera serviciilor sociale era unul nu numai de natura economica, dar si morala: statul, "ca dadaca", oferind ceea ce cetatenii îsi puteau procura prin propriile resurse, duce la dependenta si "iresponsabilitate sociala" (Mooney, 1997). Promovarea unui sistem de protectie pluralist sau a unei economii a bunastarii mixte, în care sursele serviciilor sociale nu se rezuma la stat, ci se extind si asupra

sectorului privat, voluntar si informal, a devenit mijlocul principal de combatere a monopolului statului în domeniul serviciilor sociale. În domeniul sanatatii, descentralizarea si accentul pe probleme manageriale au dominat anii '70 si începutul anilor '80; începând cu 1988, a fost institutionalizata cvasi-piata sau piata interna, prin separarea cumparatorului de furnizor, ducând la reorganizarea serviciilor de sanatate. În domeniul asistentei sociale, înca de la începutul anilor '80 problematica s-a centrat pe înlocuirea formelor clasice, bazate pe institutionalizare, cu forme mixte de furnizare a serviciilor de asistenta sociala în cadrul comunitatilor. În 1993, serviciile de asistenta sociala la nivel local au fost transformate în agentii cu rol strategic în identificarea problemelor sociale si cumpararea de servicii necesare de la alte organizatii specializate, iar asistentii sociali au fost transformati în "manageri" ai îngrijirii comunitare si individuale (Mooney, 1997, p. 239).

Acest fapt dovedeste ca orientarea politica este putin importanta în adoptarea unui sistem de servicii sociale bazate pe mecanisme de piata; este evident însa ca regimurile de natura liberala prezinta o predispozitie "naturala" catre adoptarea acestei solutii. Cauza acestei schimbari atitudinale a statului în raport cu furnizarea serviciilor sociale se poate datora unei schimbari valorice la nivelul populatiei (Rothstein, 1998) sau unor conjuncturi, în special determinate de constrângerile bugetare (Walsh, 1995).

Strategii de introducere a unor mecanisme de piata în cadrul furnizarii serviciilor sociale:

a. Taxarea anumitor servicii sociale

Plata anumitor servicii direct de catre beneficiar poate fi, în anumite conditii, un mecanism bun de crestere a eficientei si calitatii serviciilor sociale. Plata serviciilor, o data impusa, poate fi compensata, pentru cei mai dezavantajati, prin intermediul unui sistem de vouchere, care sa creasca puterea de cumparare a acestora si, respectiv, libertatea de alegere între diferitele servicii sociale.

Principalele argumente în favoarea acestui sistem sunt:

- reducerea supraofertei de servicii publice;
- rationalizarea cererii de astfel de servicii, ducând la o utilizare mai judicioasa a acestora de catre populatie;
- face mai transparenta distributia subventionarii: devine mai evident cine profita si cine plateste pentru aceste servicii;
- duce la cresterea puterii beneficiarilor în raport cu furnizorii si contractorii de servicii sociale, prin "puterea platii directe"; corelarea platii cu utilizarea serviciului duce la o mai puternica constientizare la nivelul beneficiarilor a faptului ca sunt platitori pentru ceva: ceva ce "merita" sau nu;
- duce la scaderea nivelului de fiscalitate, prin taxarea directa a utilizatorului.

Acest sistem caracterizeaza în majoritatea statelor vest-europene sistemele de sanatate, indiferent daca plata acestor servicii se realizeaza prin intermediul unui sistem de asigurari (sociale sau privat) sau direct, din bani publici. SUA este un exemplu în acest

sens: pentru majoritatea serviciilor medicale "primii x dolari" sunt platiti de catre utilizator, iar toate cheltuielile aditionale, pâna la nivelul unei anumite sume-plafon (în functie de tipul asigurarii), sunt platite de compania de asigurare.

Sistemul de taxare, chiar daca mai degraba simbolic, exista si în Suedia, unde serviciile medicale sunt finantate integral de la bugetul public. Doar copii sunt scutiti de taxa simbolica ce reprezinta o suma fixa (nesemnificativa), care opereaza ca bariera pentru utilizarea nerationala a serviciilor de sanatate.

Contraargumentele în raport cu acest sistem sunt atât de natura economica, cât si de natura etica si morala. De exemplu, disputa împotriva taxarii anumitor servicii medicale în Marea Britanie s-a dus în termeni de moralitate, chiar daca taxele impuse utilizatorilor nu au reprezentat niciodata mai mult de cinci procente din totalul cheltuielilor pentru sanatate (Walsh, 1995, p. 87). Taxarea serviciilor sociale duce la discriminare inechitabila între utilizatori, la deviatii ale comportamentului de consum în anumite cazuri, la subminarea solidaritatii sociale.

Un alt tip de argument este cel legat de subutilizarea, în conditii de taxare, a anumitor servicii social valorizate pozitiv, care se presupune ca duc la cresterea bunastarii colective: asa-numitele "servicii meritorii", precum educatia si, într-o anumita masura, si sanatatea.

Din punct de vedere economic, taxarea reprezinta un mecanism eficient numai daca taxele reprezinta preturi reale sau preturi care reflecta cantitatea de servicii produse în raport cu cererea pentru acestea.

Subventionarea, în sistemele ce taxeaza utilizatorul pentru serviciile sociale, se poate realiza fie direct, prin subventionarea privilegiata a anumitor servicii considerate de baza, fie prin subventionarea utilizatorilor (prin intermediul sistemului general de taxare si impozitare, astfel fiind subventionat numai consumul anumitor servicii, sau prin sistemul de beneficii, respectiv vouchere, direct legate de consumul anumitor servicii).

b. Contractarea serviciilor publice

Contractarea serviciilor publice, în locul producerii acestora de catre administratiile publice locale, reflecta o schimbare a abordarii organizatiilor publice, de la o perspectiva ierarhica la o perspectiva competitiva, de piata, în care rolurile celor doua parti implicate sunt clar separate, drepturile de proprietate explicitate (Walsh, 1995, p.110).

Argumentele în favoarea separarii organizatiei publice, ca client cumparator de servicii, si organizatiile private, ca producatori si furnizori de servicii, sunt legate de:

1. posibilitatea de a face explicite responsabilitatile, de a crea structuri motivationale adecvate prin specificari contractuale precise: responsabilitatea cumparatorului este de a defini cât mai clar ceea ce doreste si de a monitoriza si evalua eficienta si eficacitatea producatorului, respectiv furnizorului, în timp ce responsabilitatea organizatiei contractate este de a produce si furniza serviciul respectiv la parametrii sau standardele impuse;
2. separarea politicului de procesul de furnizare si producere a serviciilor publice: astfel, rolul functionarului

public este redefinit, iar cresterea structurilor birocratice ameliorata.

O alta forma de contractare este cea a cvasicontractelor, i.e. a separarii serviciilor/departamentelor existente în cadrul unei organizatii publice si relationarea lor prin intermediul contractelor de "vânzare-cumparare" de servicii, si nu prin legaturi de tip ierarhic. Aceasta "separare interna" (*internal markets*) este foarte raspândita în Marea Britanie, în asistenta sociala si în cadrul serviciilor de sanatate, putând fi însa întâlnita si în alte tari, precum Australia, dar si Suedia.

Un exemplu de cvasicontractare îl reprezinta functionarea universitatilor publice în **Suedia**: administratia universitatii primeste o suma de bani de la buget (în functie de anumite criterii de tipul numarului de studenti) si o împarte pe facultati în functie de aceleasi criterii; facultatile, la rândul lor, sunt obligate sa plateasca din aceste sume de bani chiria pentru spatiile luate în folosinta unei alte unitati administrative a universitatii, care, la rândul ei, se obliga sa întretina acest spatiu locativ al statului. Acest sistem duce la eficientizarea economica a functionarii facultatilor, prin administrarea proprie a fondurilor.

Marea Britanie ramâne însa exemplul cel mai semnificativ în ceea ce priveste subcontractarea serviciilor publice. Toate formele de contractare pot fi regasite aici: de la contractarea privata a serviciilor la separarea interna si cvasicontractare, la competitia între organizatiile private si cele publice pentru câstigarea licitatiilor în vederea producerii si furnizarii de servicii publice. În Marea Britanie, aproape orice serviciu public este obiect contractual, aceasta libertate de contractare fiind înscrisa în legislatie (în 1983, în cadrul serviciilor de sanatate, iar în 1988, la nivelul autoritatilor locale, prin Actul guvernamental al administratiei locale).

Alte tari, ca de exemplu, SUA, nu admit prin lege ca anumite servicii ce pot fi produse pe piata privata sa fie produse de catre organizatii publice, chiar daca acestea intra în competitie cu sectorul privat. În alte tari însa, practica de participare la licitatii organizate de catre administratia publica atât a organizatiilor din sectorul privat, cât si a celor din sectorul public este foarte raspândita: pe lânga Marea Britanie, Suedia si Australia reprezinta exemple în acest sens.

Dezavantajele asociate contractarii de servicii publice sunt legate de complexitatea coordonarii contractelor. Cu cât într-un anumit domeniu de activitate al administratiei publice numarul de contracte implicat în furnizarea unor servicii publice este mai mare, cu atât mai complicat este procesul de coordonare a acestora; la limita, acest proces de control si coordonare la nivelul administratiilor publice ia, din nou, forme ierarhice.

Anumite servicii se preteaza mai mult decât altele pentru a fi subcontractate, iar acestea nu reprezinta o inovatie a administratiei publice în ultimele doua decenii. Problemele cele mai importante însa sunt legate de acele servicii publice unde specificarile legate de tipul de produs dorit, de conditiile producerii si furnizarile acestuia nu sunt facile.

În realitate, în majoritatea tarilor, contractarea se face fie intern, fie extern, dar într-un procent semnificativ catre

sectorul public. De exemplu, în Marea Britanie, prezentând cea mai avansata structura de contractare în domeniul serviciilor publice, datele atesta un procent relativ modest al contractelor realizate cu sectorul privat.

Contractarile realizate de autoritatile locale în Marea Britanie în urma actului ce reglementeaza activitatea guvernarii locale: 1988-1993

\- % -

Tipul activitatii	Procentul contractelor câstigate de sectorul privat din totalul contractelor	Procentul valorii contractelor câstigate de sectorul privat din totalul bugetului alocat pentru respectiva activitate
Curatenia cladirilor	48,5	20,5
Salubritatea oraselor	28,1	25,7
Curatenia strazilor	29,7	20,7
Întretinerea vehiculelor	21,8	12,7
Furnizarea unor materiale în educatie si asistenta sociala	9,4	2,3
Alte produse/materiale de consum furnizate	24,7	14,1
Întretinerea solului	33,0	16,7
Managementul activitatilor sportive si de timp liber	16,0	17,3
Media	31,9	17,0

Sursa: *Walsh, 1995, p. 136 (tabelul 5.3).*

Aceste date atesta ca procentul de contracte câstigate de organizatii private nu este deosebit de mare, iar valoarea acestor contracte este chiar si mai mica - în termeni procentuali - decât numarul contractelor cu firme private.

În concluzie, desi în multe tari tendintele catre o forma sau alta de subcontractare sunt din ce în ce mai accentuate, schimbarile nu sunt atât de pronuntate pe cât sunt descrise în teoriile administratiilor publice. Schimbari radicale ale formelor de organizare a administratiilor publice nu s-au produs înca: “evolutiile în acest sens pâna în prezent au minimizat gradul în care contractele au schimbat patternurile organizationale ale serviciilor publice” (Walsh, 1995, p. 137).

c. Cvasicontractare si piete interne

Crearea de piete interne, respectiv de cvasicontractare a serviciilor publice, este o forma particulara a contractarii mult mai raspândita în cadrul administratiilor publice locale. Ea reprezinta “o încercare de a introduce valoarea pietei în cadrul structurilor ierarhice prin clarificarea responsabilitatilor” (Walsh, 1995, p. 138) între cele doua parti implicate.

Exemple de tari care adopta acest model în cadrul organizarii administratiei publice sunt Marea Britanie (unde o astfel de organizare este obligatorie prin lege) si, într-o oarecare masura, Noua Zeelanda, Olanda si Suedia (unde astfel de modele de organizare sunt voluntare).

Cauzele elaborarii unor astfel de piete interne pot fi foarte variate. De exemplu, “guvernul britanic considera pietele interne ca mijloace de realizare a unei presiuni de piata atunci când, din motive politice sau pragmatice, nu este fezabila introducerea privatizarii” (Walsh, 1995, p. 138). Ele pot sustine alte procese de schimbare în managementul administratiilor publice, ca de exemplu, *devolutia* controlului financiar.

Argumentele în favoarea introducerii pietelor interne sunt, în linii mari, aceleasi cu cele pentru contractarea, în general, a serviciilor publice. Ele se refera la separarea si explicitarea rolurilor si responsabilitatilor, la elaborarea unor sisteme de contabilitate bazate pe costuri "reale" ale serviciilor. Alocarea bugetara nu se mai realizeaza în baza drepturilor, ci în baza cererii, ducând la eficientizarea activitatilor de producere si furnizare a serviciilor publice.

Un motiv invocat uneori în favoarea crearii pietelor interne, în special în cadrul acelor servicii care presupun expertiza sistemelor profesionale, ca de exemplu, medici, profesori sau asistenti sociali, se refera la necesitatea reducerii puterii de dominare a sistemelor expert, deci la introducerea unui mecanism de control asupra acestora. Un contract poate fi reziliat în orice moment, pe când profesionistii, ca parte a administratiei publice, nu pot fi nici controlati, nici înlaturati foarte usor. Aceasta nevoie de monitorizare se refera la nevoia de a controla, într-o anumita masura, costurile si calitatea serviciilor oferite.

Ce presupune însa crearea pietelor interne?

În primul rând, se ridica problema posibilitatii de specificare a serviciului "de cumparat"; în unele cazuri, acest lucru este simplu, ca în cazul serviciilor de curatenie, de exemplu. În alte cazuri însa, unde serviciul presupune implicarea sistemelor profesionale, a specifica foarte precis ce se cumpara exact si în ce conditii nu este tocmai facil.

În al doilea rând, apare o problema legata de posibilitatea, dar si capacitatea administratiei publice de a stabili standarde de evaluare si monitorizare a producerii si furnizarii respectivelor servicii de catre organizatiile contractate.

Ambele probleme duc adesea la dublarea structurilor expert, prin angajarea, de catre administratie, a unor specialisti capabili sa definitiveze un astfel de contract sau prin subcontractarea unui astfel de serviciu aditional.

Pentru a reduce nevoia de control a cumparatorului, i.e. administratia publica, asupra serviciului cumparat se pot dezvolta asa-numitele *sisteme de garantare a calitatii*, prin care o organizatie ce produce sau furnizeaza un serviciu public înalt profesionalizat poate fi certificata de catre un organism legitimat în acest sens.

În al treilea rând, necesitatea detinerii unui alt tip de informatie de catre administratia publica decât cel necesar în cazul administratiilor ierarhice clasice creeaza o noua problema în dez-

voltarea pietelor interne. Aceste informatii se refera în special la anumite costuri legate de procesul de negociere si stabilire a termenilor contractuali, costuri total ignorate, ca nerelevante si inutile, în cadrul administratiei clasice.

d. Devolutia controlului si agentii interne

O alta forma de eficientizare a furnizarii serviciilor publice este cea a separarii factorului politic de managementul propriu-zis. Acest lucru se poate realiza prin devolutia controlului financiar, deci cresterea puterii de actiune a nivelurilor inferioare ale administratiei publice prin cresterea libertatii de decizie în ceea ce priveste utilizarea propriului buget, pe de-o parte, si prin stabilirea unor agentii interne în cadrul administratiei publice, i.e. a unor unitati autonome, cât mai apropiate de furnizarea serviciilor publice, pe de alta parte. Cele doua forme difera în gradul de "disociere" a relatiilor ierarhice în cadrul administratiei publice (Walsh, 1995, p. 165).

Devolutia financiara presupune o schimbare mai putin radicala a structurilor administrative de tip ierarhic decât autonomizarea unor agentii în cadrul administratiei publice. Devolutia a reprezentat un instrument initial în evolutia realitatilor politic-administrative în multe tari, tendintele actuale fiind legate mai degraba de cresterea autonomiei decizionale, inclusiv a celei în sfera deciziilor financiare.

Devolutia financiara reprezinta un instrument frecvent utilizat la nivelul administratiei centrale, iar în unele tari - ca Marea Britanie - poate fi regasit chiar la nivelul administratiilor locale, în domeniul educatiei si al serviciilor de sanatate. Impactul devolutiei financiare asupra furnizarii serviciilor publice depinde în mare masura de gradul de autonomie, în general, a unitatii respective. De exemplu, în Marea Britanie, devolutia financiara a dus la rezultate pozitive în domeniul educatiei, acolo unde scolile aveau o autonomie mai accentuata, decât în domeniul sanatatii, unde unitatile furnizoare de servicii sunt mai supuse controlului si reglementarilor formal-legale. Limitari mai puternice apar acolo unde "devolutia controlului are loc în cadre organizationale care sunt înca puternic ierarhice" (Walsh, 1995, p. 178).

Marketizarea serviciilor publice în România este abia la începutul sau. Acest proces se rezuma în mare masura la anumite functii publice ale administratiilor locale, ca de exemplu, curatenia si salubritatea oraselor, iluminatul public. În domeniul politicilor sociale, acest proces nu se afla nici macar într-un stadiu incipient. Nici sistemul de asigurari de sanatate, bazat pe separarea teoretica a unor responsabilitati profesionale si administrative manageriale, nu a dovedit pâna în prezent a reprezenta o solutie mai eficace si eficienta de furnizare a serviciilor medicale. În domeniul educatiei, o reforma substantiala nu a avut înca loc nici din punct de vedere financiar, nici administrativ. În ceea ce priveste serviciile de asistenta sociala, acestea au fost "aruncate", în cea mai mare parte, în responsabilitatea financiara a structurilor administratiei locale, fara însa a oferi acestora nici motivatia dezvoltarii acestora, nici instrumentele formal-legale necesare producerii sau cumpararii acestora. Deocamdata, la nivelul administratiilor

locale au fost stipulate numai obligatii financiare (adesea indirect, prin intermediul legii bugetului pe anul în curs) si mai putina autonomie la nivel decizional. Delegarea obligatiilor fara o delegare a responsabilitatilor are adesea efecte perverse (vezi capitolul introductiv asupra sistemului de protectie sociala în România). ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: organizatii ale administratiei publice

Bibliografie selectiva: **Friedson (1970); Hood (1991,1995); Lane (1993); Osborne si Gaebler (1992); Peters si Waterman (1982); Walsh (1995)**

O

Obiective ale politicilor sociale

Vezi politici sociale

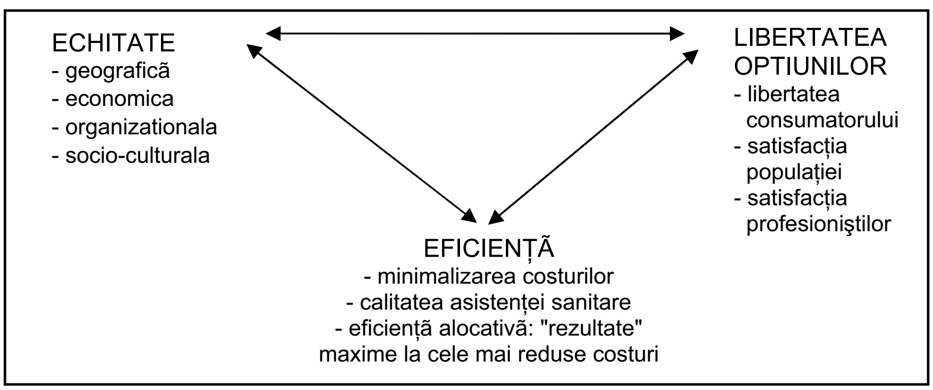
Obiectivele politicilor de sanatate

Politicile de sanatate si, subsecvent, sistemele sanitare ar trebui sa fie un mijloc pentru atingerea unor anumite obiective. La modul teoretic, majoritatea tarilor definesc pentru politicile si sistemele lor sanitare urmatoarele **trei obiective**:

- *acces universal si echitabil* la un pachet rezonabil de servicii de sanatate;
- *libertatea optiunilor* pentru consumatorii si furnizorii serviciilor de sanatate;
- *utilizarea eficienta* a resurselor disponibile si *controlul costurilor* serviciilor sanitare.

Figura de mai jos prezinta schematic obiectivele sistemelor sanitare.

Cu tot acest relativ consens asupra obiectivelor de atins prin functionarea diferitor sisteme sanitare, atunci când este vorba de stabilit ponderea si prioritatea acestora, apar dificultati în majoritatea tarilor care doresc sa-si reformeze sistemul de sanatate. Acest aspect poate fi atins numai dupa ce au fost clar stabilite obiectivele si prioritatile socio-economice ale unei tari, astfel încât sistemul de sanatate dorit sa poata functiona eficient.



Trebuie subliniat ca nici un sistem de sanatate nu poate atinge simultan, în proportie maxima, toate obiectivele mentionate anterior. Astfel, atunci când exista o mare libertate de alegere, atât din partea consumatorilor (pacientii), cât si din partea profesionistilor sanitari (medicii), apar frecvent probleme legate de costuri (care cresc considerabil). În acelasi timp si accesibilitatea poate fi îngradita semnificativ datorita faptului ca libertatea de alegere este însotita, de regula, de costuri ridicate ce trebuie suportate de pacienti.

Un sistem de sanatate care pune un accent deosebit pe libertatea optiunilor este cel al SUA, care, de altfel, demonstreaza efectele nedorite mentionate anterior (în ciuda calitatii crescute a serviciilor oferite si a faptului ca SUA cheltuie 14% din PIB pentru sanatate, exista circa 35 de milioane de cetateni americani care nu au acces în mod constant la asistenta medicala, nefiind asigurati).

Un acces echitabil crescut la asistenta medicala (cea mai comuna definire a echitatii în sanatate fiind "pentru nevoi egale, servicii egale") duce la limitarea optiunilor, a libertatii de alegere, într-un grad mai mare sau mai mic, în functie de resursele utilizate de respectivul sistem de sanatate. Spre exemplu, sistemul de sanatate britanic (NHS) asigura un acces general pentru populatie, fiind si unul dintre sistemele de sanatate cele mai putin costisitoare din UE. Acest lucru se face însa cu limitarea posibilitatilor de alegere, "listele de asteptare" fiind un factor definitoriu al sistemului de sanatate. Altfel spus, pentru a avea acces universal (pentru toti cetatenii) echitabil, cu libertate totala de alegere a unor servicii si furnizori de servicii medicale de calitate, sunt necesare costuri foarte ridicate, pe care practic nici o tara nu si le poate permite; ca o consecinta a acestui fapt, alegerea politicilor si sistemelor de sanatate va duce la preponderenta unora din obiectivele mentionate anterior în defavoarea altora. Aceste optiuni depind de o serie de factori ideologici, politici, economici, sociali, culturali. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: rolul statului în sistemele sanitare

Bibliografie selectiva: **WHO (1996)**

Ocuparea fortei de munca

Pâna spre sfârsitul anilor '60, statutul de ocupat era dat de faptul de a avea un loc de munca relativ stabil, care aducea individului - în schimb - salariul. O persoana ocupata este o persoana activa pe piata muncii, doar ca în prezent statutul de ocupat nu mai este definit exclusiv în raport cu vânzarea (închirierea) fortei de munca. Pe de alta parte, de-a lungul timpului, s-au înregistrat modificari si în ceea ce s-a considerat a fi rolul statului în domeniul ocuparii.

Teoria economica keynesiana este prima care a atribuit statului un rol direct în economia de piata, identificând drept una dintre cele patru probleme fundamentale ale acestuia înfaptuirea unui grad ridicat de ocupare, si care a sustinut posibilitatea realizarii unui echilibru durabil al neocuparii complete. Cel de-al doilea razboi mondial este un punct de cotitura în maniera de abordare a problemei ocuparii. Necesitatea imediata a fost relansarea economica, ceea ce a însemnat cresterea cererii fortei de munca si deci cresterea nivelului ocuparii. Amintirea tragediei sociale care a urmat perioadei de somaj masiv la care a condus criza anilor ‘30 a facut ca problema ocuparii fortei de munca sa fie privita ca o problema esentiala a politicilor economice. În acest context, Beveridge lanseaza (1944) conceptul de **ocupare deplina sau totala** (*plein emploi/full employment*), care va fi preluat pâna la începutul anilor ‘70 de numeroase guverne si de organismele internationale implicate în problemele pietei muncii. Conceptul a avut la baza teoria economica a lui Keynes, mai exact distinctia pe care acesta o face

între somajul voluntar si cel involuntar. Ocuparea deplina urmareste eliminarea celui din urma. Punctul de vedere al lui Beveridge a fost acela ca în economie exista suficiente locuri de munca libere, astfel structurate si distribuite încât, la un nivel rezonabil al salariului, indivizii le pot ocupa. Ocuparea deplina nu este sinonima cu somaj nul. El considera ca un anumit nivel al somajului este inevitabil, dat fiind ca este nevoie de timp pentru ca indivizii care ramân fara loc de munca într-o anumita ramura economica sa-si gaseasca loc de munca în alta. Este de asteptat ca acesta este un somaj de scurta durata, continuu reînnoit, care nu depaseste 2-3%, timp în care individul poate fi corespunzator protejat prin asigurarile sociale. Din perspectiva lui Keynes si apoi a lui Beveridge, ocuparea deplina este cea care ofera cheia bunastarii, deoarece aceasta asigura o baza larga de impozitare si o cerere scazuta a transferurilor sociale.

Obiectivul ocuparii fortei de munca a fost urmarit diferit, în functie de strategia de actiune în raporturile de pe piata muncii. Astfel, în tarile care au adoptat modelul liberal, locurile de munca prost platite si cu slaba protectie sociala, în general în munci necalificate, au cunoscut o larga raspândire. Modelul social-democrat a optat pentru angajarea temporara în domeniul public, iar cel conservator pentru asigurarea locurilor de munca fortei de munca masculine. Tarile foste comuniste au atins si ele obiectivul angajarii depline, cu pretul unor salarii mici si al unei productivitati a muncii scazute.

Spre sfârsitul anilor '60, nivelul de ocupare reala se departa tot mai mult de cel al ocuparii depline. Pentru cei mai pesimisti, parea ca începe o "era fara munca", opinie argumentata prin semnificativul salt de productivitate ce a urmat progresului tehnic, care a condus la o crestere economica neînsotita de crearea de noi locuri de munca. Realitatea a demonstrat ca progresul tehnic a avut ca efect si aparitia de noi produse si ramuri de activitate, ceea ce a facut ca rata de ocupare pe ansamblul economiilor sa nu înregistreze fluctuatii semnificative. Pentru tarile industrializate, procesul de globalizare a creat noi oportunitati pentru investitii si comert, rezultând de aici noi oportunitati de ocupare. Nu acelasi lucru este valabil pentru tarile foste comuniste, pentru care efectele acestui proces au fost cel mult neutre.

Ciclurile economice, ca si presiunea ofertei de munca au dat nastere cam în aceeasi perioada unui fenomen nou, cunoscut sub denumirea de *flexibilizare, fluidizare a muncii*, luând o amploare considerabila *formele atipice de angajare*. Între acestea, se identifica frecvent angajarea cu timp partial (cu durata a timpului de munca sub cel normal prevazut legislativ), angajarea temporara (cu timp determinat), munca nesalariata (în asociatii familiale, pe cont propriu), ca si activitatile de voluntariat. O data cu ele, a aparut si conceptul de *subocupare*, desemnând ocuparea incompleta a fortei de munca prin comparatie cu durata oficiala (integrala) a zilei de lucru. Desi deja binecunoscute si raspândite, politicile active ale pietei muncii fiind adesea îndreptate spre sustinerea lor, persista totusi diferente între aceste forme de ocupare si ocuparea clasica. Diferentierile apar în privinta protectiei sociale si a drepturilor asociate, ca si a ni-

velului de salarizare, adesea inferioare în cazul formelor atipice de angajare. Dintre acestea, angajarea cu timp partial a cunoscut o crestere constanta dupa 1970. Desi n-a fost în egala masura raspândita, prezentând cote semnificativ diferite de la o tara la alta, trebuie mentionat ca ea a fost si este preponderent destinata femeilor. Sistemele de asigurare si asistenta sociala trebuie astfel ajustate încât sa-i poata include si pe cei cuprinsi în formele atipice de angajare, atât timp cât acestea sunt legal recunoscute, iar prezenta individului pe piata muncii poate fi dovedita cu acte.

Apare aici o alta distinctie importanta: caracterul formal (oficial) sau informal al muncii prestate. Acesta face neclara distinctia între ocupare si somaj. Sectorul informal este adesea solutia individului fara loc de munca la problema insuficientei veniturilor. Asa se si explica de ce în tarile Americii Latine sau în cele în curs de dezvoltare ocuparea în sectorul informal urban reprezinta peste jumatate din populatia ocupata. Limitarea la zona urbana este solutia gasita pentru comparatiile internationale, dar se ascunde astfel în buna masura realitatea, dat fiind ca în aceste tari sectorul agricol absoarbe o mare parte a populatiei, furnizând venituri de subzistenta, cel mai adesea informale. Caracterul formal al muncii, certificat prin contractul de munca, respectiv prin documente de înregistrare a activitatii pe cont propriu, atesta statutul de salariat, respectiv pe cel de liber profesionist/întreprinzator particular. Acestea dau individului dreptul la protectie sociala pentru cazul unor situatii de risc - pierderea veniturilor din munca pe caz de boala, accidente de munca, vârsta sau încetarea activitatii furnizoare de venit. În afara lor, în ciuda unei perioade îndelungate de activitate, individul poate cel mult îndeplini criteriile de eligibilitate cerute în cazul unor drepturi de asistenta sociala garantate de stat.

Având în vedere toate aceste schimbari, conceptul de ocupare deplina a trebuit reconsiderat. El trebuie sa se bazeze pe principiile economiei de piata, ocuparea trebuie sa fie productiva si liber aleasa, dupa cum locul de munca trebuie sa fie acceptabil, sa prezinte un minim de securitate sociala si sanse egale de acces.

Indicatorii utilizati în caracterizarea ocuparii, în afara *ratei ocuparii (*calculata ca raport între populatia ocupata si populatia totala, global sau diferentiat dupa sex), sunt: *ratele de ocupare pe sectoare economice*; *rata ocuparii cu timp partial* (OTP), definita ca raport între numarul celor ocupati cu timp partial si totalul celor ocupati; *ponderea femeilor ocupate cu timp partial* (FOTP), definita ca numar de femei ocupate cu timp partial în raport cu numarul total de persoane ocupate cu timp partial; *rata ocuparii în sectorul informal urban*, definita ca numarul persoanelor ocupate în sectorul informal urban, în raport cu numarul total de persoane ocupate.

Câteva date privind caracteristicile ocuparii sunt prezentate în cele ce urmeaza. Sunt considerati ocupati toti cei care desfasoara orice fel de activitate remunerata sau pentru profit ca si cei neremunerati, care desfasoara activitati în asociatii familiale sau în agricultura.

Rata ocuparii
- 1995 (% total / % femei)

Tara	Rata totala a ocuparii	Rata ocuparii la femei	Rata de ocupare cu timp partial	Ponderea femeilor din total ocupare partiala
Canada	58,6	52,1	18,6	68,8
Marea Britanie	57,0	49,5	22,3	81,8
SUA	62,9	55,6	13,3	69,3
Franta	48,2	40,7	14,2	79,1
Germania	52,9	42,8	14,2	86,3
Norvegia	66,2	61,0	21,4	80,1
Suedia	64,1	61,7	15,1	76,9
Japonia	61,4	48,4	19,8	70,1
Bulgaria	43,0	39,1	0,8	40,0
Cehia	59,2	50,3	3,5	70,8
Polonia	50,9	43,9	10,6	56,8
Slovenia	54,4	48,5	14,2	86,3
România	62,0	53,2	14,5	61,4
Ungaria	47,0	40,0	3,2	68,3

***Sursa**:* Key Indicators of the Labour Market*, 1999, ILO, Geneva.*

Asa cum se poate observa, strategia de actiune în raporturile de pe piata muncii nu diferentiaza în privinta nivelului de ocupare; tari precum SUA, Suedia, Japonia au rate comparabile ale ocuparii, desi recurg la strategii diferite în privinta fortei de munca. Nici în privinta extinderii angajarii fortei de munca feminine sau a celei cu timp partial aceste strategii nu sunt definitorii; regasim la un acelasi nivel al ocuparii cu timp partial SUA si Germania sau Marea Britanie si Norvegia. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: contract de munca; economie informala; oferta de forta de munca; piata muncii

Bibliografie selectiva: **BIT (1997)**

Oferta de forta de munca

O.f.m. se refera la resursele de munca existente în economie, reprezentând categoria indivizilor care îsi manifesta interesul de a participa la procesul productiv. În cadrul resurselor de munca se disting mai multe segmente. Persoanele în vârsta de munca, apte de munca, care pot furniza forta de munca necesara procesului productiv formeaza *populatia activa*. Cei care si participa efectiv la procesul productiv reprezinta *populatia ocupata.* Ramâne un segment de populatie care, desi în vârsta apta si gata de munca, nu este ocupata. Acestia formeaza segmentul *somerilor*.

Persoanele în afara vârstei de munca formeaza *populatia inactiva,* care se

subdivide, la rândul ei, în câteva segmente. Cele sub vârsta minima de munca (în general, 16 ani) se afla în majoritatea cazurilor în îngrijirea parintilor lor si sunt cuprinsi în sistemul educational. Persoanele peste vârsta maxima de munca formeaza segmentul pensionarilor. Vârsta maxima de munca este vârsta oficiala (legala) de pensionare. Alaturi de acestea, mai sunt incluse în categoria inactivilor persoanele care nu cauta loc de munca sau nu sunt apte de munca.

Populatia inactiva nu este inclusa în mod normal în oferta de munca, dat fiind ca aceste categorii, din motive diferite, nu îsi ofera forta de munca, ramânând în afara pietei muncii. La momente diferite de timp, indivizi apartinând populatiei inactive pot încerca însa sa intre pe piata muncii, producând uneori chiar schimbari în caracteristicile o.f.m.

Nivelul si structura o.f.m. au ca determinanti principali factori de natura noneconomica. Acestia sunt factori demografici - natalitatea, durata medie de viata, migratia populatiei - si educationali.

Factorii demografici sunt definitorii pentru nivelul ofertei. Rata natalitatii are un efect imediat asupra populatiei inactive si unul decalat cu 15-20 de ani asupra o.f.m. Rata mortalitatii afecteaza, de asemenea, atât populatia activa, cât si pe cea inactiva. De-a lungul ultimului secol, conditiile de viata s-au îmbunatatit simtitor, ceea ce a avut efecte pozitive asupra starii de sanatate a populatiei, asupra ratelor de natalitate si mortalitate si a duratei medii de viata, care a crescut considerabil. O data cu aceasta a crescut si durata de viata activa, adica aceea în care individul poate depune, în parametri acceptabili de eficienta, o munca utila. Prin urmare, generatii noi au sporit rândurile celor care solicitau locuri de munca, fara a se înregistra o evolutie similara a celor care renuntau la ele.

Un alt factor demografic, manifest cu deosebire dupa cel de-al doilea razboi mondial, este migratia populatiei, având ca efect sporirea ofertei în tarile-destinatie si scaderea acesteia în cele de emigrare. Ultimul deceniu al secolului al XX-lea a fost, de asemenea, martorul unui intens fenomen de migratie dinspre tarile ex-comuniste spre cele puternic dezvoltate. Acest fenomen a avut repercusiuni asupra o.f.m. si în tarile din care au plecat si în cele gazda. Pe de-o parte, se pierde forta de munca (risipindu-se totodata si eforturile de formare a acesteia) si, pe de alta, se exercita o presiune suplimentara pe piata muncii.

Instabilitatea maritala, un fenomen tot mai frecvent dupa cea de-a doua jumatate a secolului al XX-lea, a indus si ea presiuni asupra o.f.m., prin îndepartarea de modelul traditional al familiei, cu tatal unic întretinator. Tot mai multe femei, pâna atunci apartinând populatiei inactive, s-au vazut nevoite sa intre pe piata muncii pentru a-si asigura resursele necesare traiului.

Factorii educationali sunt responsabili pentru caracteristicile calitative ale ofertei. Sistemul de învatamânt este modalitatea de adaptare a ofertei la caracteristicile cererii. Prin felul în care acesta este organizat se urmareste asigurarea unor calificari profesionale cât mai apropiate de caracteristicile cererii. Ritmul progresului tehnic a impus un sustinut proces de adaptare la

noile cerinte ale proceselor tehnologice care cereau noi calificari profesionale. Treptat, munca bruta a muncitorului a devenit tot mai putin solicitata, fiind înlocuita cu munca înalt calificata si specializata. În a doua jumatate a secolului, schimbarile si adaptarile profesionale repetate la care indivizii erau supusi de-a lungul vietii active au dat nastere conceptului de *mobilitate profesionala*.

În afara acestora, accentuarea **procesul de democratizare**, ca urmare a succeselor obtinute în planul libertatilor politice, a contribuit si el la cresterea o.f.m. Prin urmare, segmente pâna atunci considerate în afara pietei muncii sau discriminate în relatiile de munca au reclamat tot mai insistent dreptul la munca, în conditii de *egalitate a sanselor*. Indivizi apartinând diferitelor grupuri etnice si rasiale, persoane cu handicap, femeile au fost tot mai frecvent prezenti în rândul celor care fortau intrarea pe piata muncii.

Nu în ultimul rând, o.f.m. are o **determinare economica**. Nivelul ei depinde de nivelul pretului la care aceasta marfa se tranzactioneaza pe piata. Cu cât acesta este mai mare cu atât oferta este mai mare. Nivelul cheltuielilor necesare acoperirii costului de subzistenta dicteaza un venit si un salariu minim. Acesta induce un nivel minim al ofertei. Teoretic, de la acest punct, orice crestere de salariu aduce o crestere a ofertei. Realitatea a demonstrat ca exista posibilitatea ca de la un anumit nivel al salariului oferta sa ramâna constanta, posesorul fortei de munca considerând ca avantajele pe care le aduce sporul de venit nu acopera costurile antrenate. Aceasta "inertie" este rezultatul tendintei de a obtine un maxim de utilitate simultan cu un minim de disutilitate de pe urma închirierii fortei de munca. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: cerere de forta de munca; piata muncii; salariul; utilitate

Bibliografie selectiva: **George si Taylor-Gooby (1996)**

Optimalitate Pareto

O stare este optima Pareto daca nici o schimbare a sa nu poate duce la cresterea utilitatii, respectiv a bunastarii, nici unui individ fara ca aceasta crestere sa nu fie asociata cu o scadere a utilitatii altui individ. Maximizarea unei stari sociale deci, în termenii o.p., se poate realiza doar prin cresterea utilitatii cel putin a unui individ fara ca aceasta sa implice scaderea utilitatii altuia (altora).

Principiul o.p. se poate aplica realocarii diferitelor bunuri de consum, a factorilor de productie sau a compozitiei bunurilor finale.

În domeniul politicilor sociale, o.p. caracterizeaza dezbaterile legate de modelul *justitiei sociale* adoptat (orice redistributie a bunastarii care sa respecte criteriul o.p. este justa în ideologia liberala), dar si de *eficienta alocativa*.

Principiul o.p. reprezinta unul dintre cele mai importante criterii de crestere a bunastarii sociale în cadrul *economiei bunastarii*. Acesta ridica însa o serie de probleme în situatii concrete, în ceea ce priveste aplicabilitatea lui. Daca bunastarea este presupusa a fi strict monetara, fara a tine cont de valoarea relativa a venitului, atunci o.p. poate fi aplicata în evaluarea unei schimbari sau stari economice. În lu-

mea reala, nu exista o schimbare fara nici un perdant, considera unii autori.

Încercari de depasire a unora dintre problemele asociate criteriului o.p. s-au concretizat în criteriul Kicks-Kaldor si criteriul Scitovsky (vezi *bunastare sociala*). O lipsa a existentei unui criteriu care sa corecteze problemele legate de principiul o.p. induce adesea utilizarea unor judecati de valoare în cadrul chiar al analizelor economice.

◢Luana M. Pop◣

Vezi si: eficienta

Bibliografie selectiva:

Black (1997); Pareto (1913)

Organisme ONU pentru probleme de asezari umane

1. Centrul Natiunilor Unite pentru Asezari Umane (Habitat)

A fost înfiintat în 1978, la doi ani dupa Conferinta Natiunilor Unite pe probleme de asezari umane din Vancouver, Canada (Habitat I). Cu sediul la Nairobi, Kenya, este organismul principal în sistemul Natiunilor Unite pentru coordonarea activitatilor în domeniul asezarilor umane.

Conferinta Natiunilor Unite pe probleme de asezari umane (Habitat II) tinuta în Istambul, Turcia, în 1996 a avut ca rezultat Habitat Agenda si Declaratia de la Istambul, documente prin care guvernele se angajeaza în promovarea obiectivelor principale, si anume o locuinta adecvata pentru fiecare si dezvoltarea durabila a asezarilor umane. Habitat urmareste modul de implementare a acestor angajamente si dezvolta programe în acest sens.

Pentru 2000-2001, atentia se va concentra pe siguranta modalitatii de detinere a unei locuinte (*security of tenure*) si pe guvernarea urbana, scopul fiind de a reduce saracia urbana prin politici ce sustin echitatea, durabilitatea si justitia sociala.

Majoritatea programelor Centrului Natiunilor Unite pentru Asezari Umane urmaresc descentralizarea si întarirea rolului autoritatilor locale, precum si cresterea participarii populatiei, încurajarea cooperarii cu ONG-uri. Dintre cele mai importante programe în desfasurare, ar trebui amintite:

- orase durabile: urmareste crearea capacitatii de planificare si management într-un mediu urban, utilizând metode participative;
- managementul dezastrelor, prin care se asista guvernele locale si nationale, precum si comunitatile în implementarea programelor de reabilitari si reconstructie în urma unor dezastre, în special în domeniul locuirii, al infrastructurilor si al reasezarilor;
- observatorul urban global: monitorizeaza implementarea Agendei Habitat prin dezvoltarea si aplicarea unor indicatori urbani;
- programul de educatie manageriala si conducere locala.

Acestea sunt doar câteva din programele Habitat, la sfârsitul anului 1998 estimându-se ca ar fi fost aproximativ 238 de programe si proiecte în executie în 86 de tari, cu un buget anual în valoare de 70 milioane de dolari.

În România, Centrul National pentru Asezari Umane - Habitat a fost înfiintat în 1991, cu scopul principal de a contura strategia nationala pentru habitat si de a gasi instrumentele necesare

aplicarii acesteia. Functioneaza ca departament specializat în structura Ministerului Lucrarilor Publice si Amenajarii Teritoriului; este compus în principal din reprezentanti ai diverselor ministere si ai administratiei publice. În 1999, câteva organizatii nonguvernamentale au depus aplicatii pentru a face parte din acest organism (ex.: Federatia Municipiilor, Federatia Oraselor, Federatia Comunelor). Centrul reprezinta România în relatiile internationale, asigurând contactele atât cu Centrul pentru Asezari Umane de la Nairobi, cât si cu Comitetul pentru Asezari Umane. Neavând resurse substantiale pentru implementarea politicilor, functionarea acestui centru este restrânsa mai mult la generarea politicii de locuire si la îndrumare în acest sens, revenind administratiilor locale sarcina de implementare.

2. Comitetul pentru Asezari Umane din cadrul Consiliului Economic si Social ONU, Comisia Economica pentru Europa

Este organismul ONU care are activitate în domeniul asezarilor umane în plan regional, având sediul la Geneva, la Palatul Natiunilor Unite. Sesiunile sale de lucru sunt anuale.

Problemele curente ce fac obiectul activitatii acestui organism cuprind:

- realizarea profilului sectorului locuirii în diferite tari (*Country Profile Programmme*); se creeaza, prin acest program, posibilitatea compararii între tari a procesului de dezvoltare a sectorului locuirii;
- strategii de punere în practica a politicilor de renovare urbana si de modernizare a locuirii;
- studii de caz asupra evolutiei paternurilor consumului de resurse si stabilirea unor strategii privind consumul durabil al resurselor;
- cadastru si sisteme de înregistrare a bunurilor funciare;
- principalele tendinte ce caracterizeaza evolutia habitatului; se creeaza în acest sens si se analizeaza indicatori urbani;
- elaborarea de statistici ale asezarilor umane;
- finantarea locuirii, avându-se în vedere un dictionar de termeni privind finantarea locuirii.

La sesiunea din 1998, România si-a exprimat optiunea de a fi inclusa în programul "Country Profile", în 1999 lansându-se monografia României, iar în prezent, stadiul acesteia este foarte aproape de finalizare.

◢**Ruxandra Noica**◣

Bibliografie selectiva: **United Nations (1997); The National Committee for the Preparation of the Second United Nations Conference on Human Settlements (1996); site Internet UNCHS**

Organizatii ale administratiei publice

Administratiile publice, ca organizatii, joaca un rol esential în concretizarea politicilor sociale, chiar daca deciziile fundamentale legate de natura sau forma programelor sociale nu sunt adoptate la nivelul acestora.

În primul rând, datorita faptului ca organizatiile nu pot fi privite ca actori pasivi, ce se comporta strict în baza unor reguli impuse într-un mod mai mult sau mai putin explicit, mai

mult sau mai putin structurat. Privite în acest fel, ele devin simple instrumente de implementare a politicilor sociale, ducând la considerarea lor ca fiind neeficiente atunci când rezultatul efectiv al politicilor sociale nu coincide cu cel scontat. Organizatiile sunt actori activi, care se raporteaza activ la mediul lor înconjurator - organizational sau institutional -, inducând schimbari sau inovatii semnificative la nivelul structurilor institutionale sau câmpurilor organizationale din care fac parte.

În al doilea rând, organizatiile nu pot fi privite ca actori unitari, ce se comporta într-o maniera pe deplin coerenta. Ele reprezinta, în ultima instanta, grupuri de indivizi, actionând câteodata în sensuri diferite, în functie de interesele lor particulare, de modul în care îsi înteleg propriile sarcini, dar si obiectivele organizatiei din care fac parte. Organizatiile sunt grupuri mai mult sau mai putin "închegate", legate prin reguli si structuri mai mult sau mai putin formalizate (Brunsson, 1989). Gradul de "închegare" a organizatiilor depinde adesea de tipul obiectivelor organizationale, de natura instrumentelor de realizare a acestora, dar si de mediul organizational din care acestea fac parte.

În al treilea rând, organizatiile nu pot fi privite ca actori strict rationali, în sensul clasic al definirii rationalitatii. Rationalitatea reprezinta în lumea contemporana mai degraba o norma impusa de mediul organizational (Meyer, Rowan, 1977; Meyer, Scott, 1991; Meyer, Jepperson, 1991) decât un instrument fezabil al actiunii organizationale. Evaluarea deciziilor si actiunilor organizationale în raport cu rationalitatea acestora duce adesea la concluzia ca organizatiile sunt irationale (March, 1988; March si Olsen, 1984, 1989 etc.). Acest fapt a fost pentru prima oara semnalat de catre Herbert Simon (1947) si explicat prin incapacitatea structurala a rationalitatii absolute: astfel, apare conceptul rationalitatii limitate. Asa-numita nonrationalitate a organizatiilor a ajuns sa fie considerata (de catre teoriile neoinstitutionale, vezi DiMaggio, Powell, 1991) o stare "normala", ce ia mai degraba forma unui comportament adecvat. Aceasta nu înseamna ca organizatiile se comporta irational, ci dimpotriva, considera specialistii. Organizatiile se adapteaza si modifica, la rândul lor, mediul organizational din care fac parte prin intermediul rutinelor considerate "de la sine întelese", al regulilor informale de comportament si decizie considerate "adecvate" (March, Olsen, 1989). Actiunile organizationale sunt ghidate de o logica a adecvarii, mai degraba decât de o logica a consecventialitatii (caracteristice principiului rationalitatii, în sens clasic). Astfel, organizatiile îsi dezvolta seturi de "proceduri standard de operare" (e.g., reguli empirice, norme profesionale imitate sau învatate din experienta) care "opereaza inteligent", în sensul ca duc la elaborarea si mentinerea identitatii organizationale, a scopurilor si intereselor acesteia, a normelor si regulilor de evaluare a activitatilor organizationale. Pe scurt, nu rationalitatea, ci adecvarea organizatiilor la mediul lor organizational si institutional le confera sansele cele mai ridicate de supravietuire.

Aceasta schimbare a modului de întelegere a organizatiilor este deosebit de importanta în analizele de evaluare a

activitatii acestora. Daca, de exemplu, evaluam eficacitatea si eficienta organizationala strict pe baza unei analize de tip cost-beneficiu, care se bazeaza pe un model de comportament rational, atunci asteptarile noastre se îndreapta catre decizii rationale si orice deviatie de la un proces de decizie rational duce la evaluarea organizatiei ca ineficienta (Carlsson et. al., 1994).

Organizatiile publice prezinta însa, în plus, si alte caracteristici, ceea ce adesea face ca întelegerea comportamentului acestora sa nu fie deloc facila. În general, organizatiile publice sunt considerate ineficiente, consumatoare de resurse si suprabirocratizate. Aceasta imagine pe care majoritatea o asociaza organizatiilor publice nu este complet nejustificata. Ea semnaleaza faptul ca aceste organizatii actioneaza diferit de alte organizatii. Ce le face însa sa fie diferite?

Organizatiile publice sunt fie organizatii guvernamentale, fie structuri ale administratiilor locale. Între aceste doua forme exista unele diferente: în timp ce organizatiile guvernamentale deservesc puterea politica, nefiind obiect al scrutinului public (cu exceptia momentelor în care se desfasoara alegerile generale), organizatiile administratiei locale sunt în mare masura supuse scrutinului public (Davis, 1996). Ambele însa sunt "publice", în sensul ca sunt finantate din bani publici. Desi ele se constituie în mod democratic, natura lor este esentialmente birocratica.

Organizatiile publice se deosebesc de alte organizatii prin câteva **particularitati**:

a) **Finantarea acestora se realizeaza din fonduri publice.** La o prima vedere, faptul ca organizatiile sunt finantate din bani publici duce la concluzia ca adesea ineficienta lor se datoreaza subfinantarii lor. Un al doilea motiv foarte des invocat pentru explicarea comportamentului diferit al organizatiilor finantate din bani publici este de ordin managerial.

Nils Brunsson (1989) invoca o cauza mai generala a comportamentelor diferite: natura diferita a modului în care organizatiile finantate din bani publici îsi legitimeaza propriile activitati.

Orice organizatie, fie ea privata sau de stat, profit sau nonprofit, trebuie sa îsi justifice activitatile proprii în vederea asigurarii supravietuirii. Cu alte cuvinte, orice organizatie trebuie, în primul rând, pentru a putea supravietui, sa fie într-o oarecare masura legitima. Eficienta poate fi în anumite cazuri un mecanism legitimator. Acest lucru însa nu este valabil pentru orice organizatie.

În general, considera Brunsson (1989), organizatiile sunt "ipocrite": ele adesea vorbesc despre actiuni pe care nu le întreprind niciodata si actioneaza în moduri despre care nu discuta niciodata. Ele au, din aceasta perspectiva, doua "fete": una actionala, în vederea eficientizarii activitatilor, si una discursiv-rationala, având ca prim scop legitimarea organizatiei.

A discuta, a dezbate nu constituie numai un proces consumator de timp, dar prezinta toate "etapele" unei decizii rationale - e.g., luarea în analiza a tuturor variantelor posibile, argumentarea în termeni de cost-beneficiu a variantelor posibile, alegerea variantei optime. Discursivitatea caracterizeaza în principal procesul politic. Acest segment organizational care se ocupa de legitimarea activitatilor este deci asa-nu-

mitul segment "politic". Devine evident faptul ca aceasta "fata" a organizatiei este mult mai importanta în cazul organizatiilor publice, ce au în frunte reprezentanti politici, i.e. alesi printr-un proces politic democratic. În cazul unei organizatii eminamente economice, "fata" actionala a organizatiei responsabila pentru eficienta este mult mai importanta, adesea procesele decizionale din cadrul organizatiilor economice fiind mai degraba netransparente, atât pentru o parte a organizatiei, cât si pentru mediul acesteia.

Pe scurt, în cadrul administratiilor publice, legitimitatea actorilor politici depinde în mare parte de discursivitatea rationala a organizatiei. Legitimitatea, în acest caz particular, nu este data de însasi eficienta organizationala. Esential pentru public, deci pentru electorat, este modul în care au fost stabilite prioritatile actionale, scopurile organizatiei si argumentele ce stau la baza acestor alegeri. Electoratul, respectiv categoria contribuabililor, spre deosebire de proprietarii sau actionarii unei întreprinderi economice, nu au un interes sau un set de interese comune. Electoratul este adesea eterogen, prezentând o multitudine de profiluri valorice, de preferinte si interese. A satisface electoratul nu este deci la fel de facil ca a satisface actionarii, pentru care o crestere a profitului este suficienta în vederea legitimarii actiunilor organizationale. Iar organizatiile publice trebuie cel putin sa reflecte aceasta varietate si diversitate în cadrul proceselor lor decizionale: deciziile organizatiilor publice trebuie sa fie transparente, mediatizate si puternic dezbatute. În acest context, a dezbate este mai important decât a gasi o solutie, prezentarea alternativelor si a intereselor divergente este mai importanta decât consensul (Nils Brunsson, 1989; pentru un comentariu mai exhaustiv, vezi Luana M. Pop, 2000).

Actiunea efectiva cade însa în responsabilitatea aparatului administrativ, deci a celor care reprezinta "sistemul expert" în domeniul administrativ. Cele doua segmente depind unul de altul: politicul îsi asuma responsabilitatea, în timp ce administrativul, "usurat" de presiunea responsabilitatii decizionale, actioneaza.

Finantarea din bani publici a unei organizatii face deci ca legitimitatea discursiva a acesteia sa fie adesea mai importanta pentru supravietuirea sa decât eficienta, în termeni strict economici.

Aceasta abordare schimba fundamental problematica evaluarii organizatiei. Daca în cadrul teoriilor clasice de factura "rationalista" distinctia între decizie si implementare este fundamentala, în acest context interpretativ ea devine irelevanta si chiar disfunctionala: actiunea si decizia nu se suprapun decât în rare cazuri, considera Brunsson (1989). Daca deciziile nu sunt în mod necesar urmate de actiuni, iar actiunile nu sunt în mod necesar rezultate ale unei decizii de tip rational, atunci "implementarea" devine un instrument mai degraba confuz al analizei politicilor sociale (Bramley, Hill, 1986).

b) **Scopurile acestora sunt în mare parte impuse de programele si optiunile politice generale,** ceea ce face adesea ca organizatiile publice sa fie responsabile pentru realizarea unor scopuri care nu le sunt proprii.

c) **Operationalizarea acestor scopuri, adesea foarte problematica**, datorita vaguitatii si generalitatii lor, cade în responsabilitatea organizatiilor publice, având ca prim efect "expunerea" acestor organizatii la o evaluare a activitatilor în lipsa unei idei clare asupra modului în care scopurile ar trebui, respectiv ar putea fi operationalizate.

d) **Evaluarea rezultatelor activitatilor organizationale, în domeniul politicilor sociale, este adesea îngreunata de imposibilitatea operationalizarii acestora în termeni monetari.** Programele sociale prezinta o serie de efecte greu cuantificabile, ca de exemplu, schimbari comportamentale la nivelul grupurilor de beneficiari (cu efecte economice si sociale adesea greu de preconizat), schimbari pe termen lung (de exemplu, influentarea starii de sanatate a populatiei sau a nivelului educational). Literatura de limba engleza opereaza chiar o distinctie între "output", în sensul de rezultat direct, material, imediat, si "outcome", în sensul de rezultat global, final, care presupune luarea în considerare si a efectelor si impactului rezultatelor directe asupra distributiei bunastarii, dar si asupra conditiilor de producere a bunastarii. Daca rezultatele imediate, ca de exemplu, sumele de bani acordate sub forma unui beneficiu social si modul de distributie a acestora în functie de bunastarea familiilor beneficiare, sunt relativ usor de cuantificat si masurat, rezultatele distributive, de lunga durata sau de impact, ca de exemplu, schimbarile maritale induse de existenta si nivelul beneficiului, sunt foarte greu cuantificabile.

Adesea, organizatiile publice se comporta astfel încât sa îsi maximizeze eficienta în raport cu anumite criterii considerate importante în evaluarea activitatilor organizationale, indiferent daca aceste criterii reprezinta produsul "intern" al organizatiilor (sub forma unor standarde clare) sau daca ele sunt percepute de catre organizatie ca fiind criteriile în functie de care alte instante de control le evalueaza activitatea. În functie de modul în care ele se evalueaza sau se percep a fi evaluate, pot lua forme diferite. De exemplu, Kagan (apud van der Veen, 1993) specifica patru tipuri de structuri organizationale, ca urmare a raspunsului organizatiei la doua aspecte esentiale: realizarea obiectivelor si aderarea la reguli.

1. Un prim tip organizational este organizatia judiciara, care pune accentul în egala masura pe realizarea obiectivelor si pe respectarea regulilor.
2. Un al doilea tip este organizatia legalista, care tinde sa exacerbeze importanta respectarii regulilor.
3. Organizatia discretionara (neautorizata sau profesionala), care se centreaza pe realizarea obiectivelor si mai putin pe respectarea regulilor.
4. Organizatia "pasiva", care nu reuseste, din diferite motive, sa îsi exercite functiile; exemple de astfel de motive sunt imposibilitatea de a interpreta într-un mod consistent legea, fixarea unor obiective prea ambitioase etc.

e) **Mijloacele de realizare a scopurilor generale, dar si a obiectivelor mai concrete, ca reflectie a operationalizarii unor scopuri politice mai largi, nu sunt standardizate, ca în cazul multor tehnologii de realizare a unor bunuri sau produse**. În ceea ce priveste modul de realizare a unui anumit scop al politicilor sociale, de exemplu, eradicarea saraciei, consensul este aproape imposibil. Mijloacele depind adesea de o configuratie particulara - economica, sociala, dar si culturala - astfel încât formularea unor "retete" general valabile sau larg acceptate este practic imposibila.

f) Si, în final, **mediul institutional si organizational din care acestea fac parte este un mediu foarte dinamic**, în care schimbarile în ceea ce priveste "dezirabilitatea" si "adecvarea" anumitor comportamente se petrec foarte rapid. Pe scurt, domeniul politicilor sociale este supus unor schimbari de perspectiva foarte rapide.

Cât de adecvate sunt structurile birocratice pentru anumite organizatii publice?

Daca luam în analiza numai acele **organizatii publice care sunt responsabile în mare masura de furnizarea directa, nemijlocita, a unor beneficii sau servicii catre populatie,** deci care reprezinta interfata guvernului în ceea ce priveste politicile sociale (e.g., scolile, primariile), atunci o problema esentiala este **gradul de adecvare a structurilor birocratice** în cadrul acestor organizatii. Aceste organizatii, denumite de Michael Lipsky (1980) "birocratii de ghiseu" (*street-level-bureaucracies*) tocmai pentru a evidentia importanta interactiunii cu publicul, prezinta anumite particularitati ce adesea reclama o structura sensibil diferita de alte organizatii administrative de tip birocratic.

Birocratia reprezinta o forma rationala si deci si eficienta de organizare în anumite circumstante speciale: atunci când (a) obiectivele organizatiei sunt foarte clare si precis operationalizate în termeni cât mai concreti, (b) mijloacele de realizare a acestora nu sunt ambigue sau disputate, ci tind sa fie standardizate sau standardizabile si (c) amploarea activitatilor este foarte mare, deci se resimte o nevoie a controlului ierarhic.

La o prima vedere, aceste conditii corespund multor activitati în domeniul administratiei publice; la o analiza mai atenta însa si în special în ceea ce priveste politicile sociale, devine evidenta lipsa de claritate si precizie cu care sunt sau pot fi formulate obiectivele organizationale si modul de realizare a acestora. Acest lucru este si mai evident în cazul organizatiilor locale, furnizoare de anumite servicii sau programe sociale.

Acolo unde exista discretionaritate în ceea ce priveste concretizarea politicilor sociale, problema adecvarii structurilor birocratice devine presanta: birocratia presupune control ierarhic strict, fara delegare a responsabilitatilor, în timp ce discretionaritatea presupune delegarea responsabilitatii si relativizarea controlului.

Birocratiile pot "implementa" cu succes, dar nu pot reprezenta structuri adecvate în cazul în care politica sociala este, în mare parte, si produsul organizatiilor publice locale, ca furnizori directi de beneficii si servicii sociale.

Birocratiile standardizeaza activitatile, urmeaza si respecta reguli. Nici una dintre aceste activitati nu este fezabila în cazul în care activitatile "de standardizat" fie nu sunt clare sau neambigue, fie sunt profund instabile, fie reprezinta inovatii în vederea cresterii gradului de adaptare a organizatiei. Adesea, natura si continutul programelor sociale si în special ale celor selective, dar si ale serviciilor sociale nu permit generalizarea unor strategii comportamentale.

În practica, adesea, organizatiile îsi gasesc forme, strategii de actiune mai adecvate scopurilor proprii, în ciuda cadrului birocratic de care nu se pot debarasa. Aceste "strategii de adaptare" (*coping strategies*, Lipsky, 1980) deviaza puternic rezultatele distributive ale programelor si serviciilor sociale organizate de catre aceste organizatii.

În unele situatii, în care furnizarea anumitor servicii sau beneficii sociale presupune cooperarea cu diferite sisteme expert (e.g., medical, educational, de asistenta sociala), organizatiile publice tind sa "împrumute" caracteristici ale organizatiilor profesionale, de exemplu "punerea accentului pe aplicarea cunostintelor mai degraba decât pe respectarea regulilor" (Van der Veen, 1993, p. 159). Alteori, fie atunci când regulile sau profesionistii nu exista, fie sunt irelevante pentru natura obiectivelor sau mijloacelor organizationale, organizatiile se pot axa pe decizii întemeiate moral.

Strategiile de "adaptare" dezvoltate de catre organizatiile publice furnizoare de anumite beneficii sau servicii sociale

Organizatiile publice care organizeaza sau furnizeaza programe si servicii sociale, adesea, nu implementeaza pasiv politicile sociale, ci contribuie activ la conturarea lor. Aceasta implicare activa are deci efecte de "deviere" a rezultatelor distributive intentionate la nivel principial. "Politica publica nu poate fi cel mai bine înteleasa în forma sa legislativa sau asa cum este ea facuta în birourile vârfurilor ierarhice ale administratiei centrale, pentru ca, în multe sensuri importante, ea este de fapt facuta în birourile înghesuite si în cadrul interactiunilor zilnice ale birocratilor de ghiseu" (Lipsky, 1980, p. XII).

Influenta pe care acestea o exercita asupra rezultatelor distributive ale politicilor sociale este în mare masura datorata tipurilor de practici elaborate si dezvoltate de catre organizatie pentru a face fata aspectelor particulare cu care se confrunta organizatiile publice.

Dintre cele mai importante variabile ce duc la adoptarea si elaborarea unor practici proprii de catre organizatiile publice furnizoare de politici sociale, cu efecte de "distorsiune" asupra rezultatelor distributive, putem mentiona:

- regulile formale impuse de niveluri superioare si legislatia; acestea pot fi ambigue, inaplicabile sau contradictorii;
- natura obiectivelor impuse organizatiei (ambigue, incerte, neoperationalizabile);
- tipul de resurse distribuite si tipul de alocare a acestora; daca resursele sunt alocate în baza unor "teste" de identificare a bunastarii sau nevoii, atunci procesul de alocare este de tip discretionar, crescând rolul organizatiei în distribuirea resurselor;
- fonduri limitate în raport cu cererea de beneficii sau servicii sociale; în

cazul în care organizatia dispune de fonduri mai limitate decât cererea, atunci organizatiile elaboreaza anumite strategii de reducere a acestui dezechilibru;
- natura interactiunii cu clientii, determinata în mare parte de categoriile de potentiali beneficiari sau aplicanti.

Cele mai comune strategii ce influenteaza rezultatele distributive sunt cele de selectare a aplicantilor eligibili (*gate-keeping strategies*, Lipsky, 1980):

a) **de preselectie sau triere a aplicantilor**, fie prin impunerea unor criterii de eligibilitate suplimentare, explicit formulate, fie prin cresterea costurilor de aplicare, realizata printr-un proces de informare neadecvata a populatiei în raport cu beneficiul/serviciul respectiv, prin lungirea timpului de asteptare a clientilor, prin interactiuni "neplacute", adesea stigmatizante;
b) **de selectie efectiva,** prin adoptarea unor practici care sa favorizeze tipul de rezultate utilizate în evaluarea activitatilor organizationale. Selectia propriu-zisa a beneficiarilor este influentata în general de modul în care organizatia îsi întelege propriile scopuri si obiective, de modul în care se evalueaza pe sine sau de modul în care se percepe a fi evaluata si, nu în ultimul rând, de asteptarile externe în raport cu comportamentul acesteia.

Acest lucru poate fi ilustrat pornind de la un exemplu concret. Sa presupunem ca administratia locala trebuie sa distribuie un beneficiu selectiv celor aflati sub un anumit nivel de trai. "Nivelul de trai" este operationalizat în termeni monetari si este fixat prin lege (e.g., venitul minim garantat în România). Daca eficienta si eficacitatea organizatiei este stabilita în raport cu gradul în care aceasta reduce saracia prin intermediul acestui tip de beneficiu, în conditiile unui buget fix destinat acestui program social, atunci tendinta organizatiei este aceea de a oferi cât mai multe beneficii acelor aplicanti cu venituri putin mai scazute decât limita stabilita. Acelasi lucru se poate produce si în conditiile în care eficienta este evaluata în raport cu numarul de ajutoare acordate. Daca obiectivul în raport cu care este evaluata activitatea este reducerea severitatii saraciei, deci accentul cade pe ajutorarea celor mai saraci dintre saraci, atunci organizatia va favoriza tocmai pe cei cu veniturile cele mai reduse. Daca evaluarea programului se realizeaza în raport cu perioada de acordare a beneficiului (o evaluare pozitiva este asociata unor perioade scurte de acordare a beneficiilor, dovedind ca organizatia reuseste sa nu induca dependenta), atunci vor fi favorizati în special acei aplicanti care au sanse mai mari de a se integra pe piata muncii.

Selectia poate fi distorsionata si de stereotipurile functionarilor publici în raport cu anumite categorii de aplicanti sau potentiali beneficiari. Anumite stereotipuri (e.g., rromii nu vor sa munceasca), combinate cu utilizarea unor judecati de ordin moral (cei care nu vor sa munceasca nu merita sa primeasca beneficiul), duc la distorsionarea rezultatelor, adesea într-un mod pervers.

Stereotipurile, combinate cu criterii de evaluare de natura cantitativa, duc la ceea ce în literatura de specialitate se

numeste "efectul Matthew": acea distorsiune "perversa" a rezultatelor distributive, în care cei comparativ mai avantajati sunt discriminati pozitiv, în timp ce cei comparativ mai dezavantajati din cadrul celor dezvantajati sunt discriminati negativ. În general, acest tip de distorsiune accentueaza sau agraveaza fenomenul pe care programul respectiv îsi propune sa îl "normalizeze".

c) **de autoselectie a aplicantilor.** Aceste strategii iau forma conditionarii beneficiului fie de prestarea unor servicii în schimb (de tipul muncii sociale în favoarea comunitatii), fie de controlul asupra consumului (e.g., daca beneficiarul nu îsi achita obligatiile, de exemplu, de întretinere, atunci beneficiul nu îi mai este acordat). Aceste strategii de autoselectie cresc costurile de aplicare ale celor care fie nu au nevoie efectiv de ajutorul respectiv, fie intentioneaza sa îl "deturneze", în sensul unui consum hazardat, de exemplu, cumparând cu banii obtinuti bautura alcoolica, fara însa a-si achita datoriile.

Evaluarea programelor sociale are drept componenta esentiala evaluarea organizatiilor implicate în furnizarea acestora. Procesul de evaluare, ca si rezultatele acestuia depind în foarte mare masura atât de modul de întelegere a organizatiilor în general, dar si de întelgerea particularitatilor organizatiilor publice (locale) si strategiilor organizationale specifice de raspuns. Rezultatele distributive ale unui program social pot fi explicate si întelese si prin prisma strategiilor si practicilor de adaptare ale organizatiilor publice locale. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: birocratia de ghiseu; evaluarea programelor sociale; constructia sociala a beneficiarului

Bibliografie selectiva: **Bramley si Hill (1986); Carlsson et. al. (1994); Davis (1996); DiMaggio si Powell (1991); Lipsky (1980); March (1988); March si Olsen (1984, 1989); Meyer si Jepperson (1991); Meyer si Rowan (1977); Meyer si Scott (1991); Simon (1947)**

Organizatiile internationale si politica sociala

Organizatiile internationale reprezinta, din punct de vedere sociologic, raspunsul colectiv si institutionalizat al actorilor politici la problemele ce afecteaza stabilitatea si dezvoltarea sistemelor politice nationale, regionale sau a sistemului international. Din punct de vedere juridic si politologic, o.i. sunt definite drept asociatii create de actorii de drept international, bazate pe existenta unui act comun de vointa (materializat într-un act juridic sau tratat constitutiv), a unor norme comune de reglementare a problemelor, a unor reguli de functionare, a unui secretariat si a unui sediu. Functionarea, legitimitatea si dezvoltarea o.i. deriva în principal din gradul de coeziune al valorilor, intereselor si perceptiilor actorilor implicati în rezolvarea problemelor de interes comun.

În prezent, datorita globalizarii activitatilor economice si intensificarii contactelor internationale, actiunile actorilor traditionali ai relatiilor internationale (guvernele, ministerele si agentiile administrative ale statelor nationale) sunt tot mai mult completate de catre

agentii economici (corporatiile multinationale, asociatiile patronale), membrii adunarilor legislative, ai partidelor politice, ai diferitelor miscari sociale ori grupuri de interese (sindicatele, organizatiile nonguvernamentale). Acest fapt da nastere la forme mixte de guvernare nationala si internationala între actorii guvernamentali si nonguvernamentali, astfel încât definirea si reglementarea problemelor de natura sociala înceteaza a mai fi o problema strict interna (vezi *globalizarea politicilor sociale*).

La nivel international, evolutia problematicii economico-sociale (producerea si distributia bunastarii si cresterea calitatii vietii) a fost dependenta de dinamica relatiilor geopolitice dintre marile puteri (razboiul rece dintre lumea capitalista condusa de SUA si spatiul comunist controlat de URSS), de relatiile politice dintre tarile industriale dezvoltate si cele în curs de dezvoltare, precum si de emergenta problemelor globale asociate dezvoltarii societatii industriale. Dupa cel de-al doilea razboi mondial, confruntarea ideologica dintre capitalismul de tip occidental si modelul sovietic de organizare politica si economica a afectat functionarea o.i. cu vocatie globala (Organizatia Natiunilor Unite si agentiile sale specializate, grupul Bancii Mondiale, Fondul Monetar International, Acordul General asupra Tarifelor si Comertului - GATT) sau o.i. regionale (Consiliul Europei, Comunitatea Economica Europeana - CEE, Consiliul de Ajutor Economic Reciproc - CAER). Dupa 1989, abandonarea comunismului ca ideologie de stat în tarile Europei Centrale si de Est a permis relansarea la nivel global a dialogului asupra problemelor comune si, în particular, asupra externalitatilor sociale negative ale proceselor de industrializare, liberalizare si globalizare. În acelasi timp, la nivel regional, disparitia URSS a creat premisele pentru integrarea tarilor central si est-europene în cadrul Uniunii Europene (UE) si Consiliului Europei (CE) si, astfel, rezolvarea problemelor lor economico-sociale nu numai la nivel national, ci si international (vezi *stat social european* si *politici sociale europene*).

Reglementarea la nivel global a problemelor economico-sociale sta actualmente sub semnul ideologiei neoliberale introduse de SUA si statele europene în valorile si principiile principalelor institutii internationale. Ideologia de baza prezenta în programele Organizatiei Mondiale a Comertului (OMC), Bancii Internationale pentru Reconstructie si Dezvoltare (BIRD/ Banca Mondiala) si Fondului Monetar International (FMI) este ca dezvoltarea viabila poate fi asigurata din punct de vedere economic numai de functionarea libera a pietelor de bunuri, servicii si factori de productie si ca procesul de globalizare economica stimuleaza cresterea economica interna. Limitarea interventiilor distorsionante ale statului în economie este vazuta astfel ca permitând alocarea eficienta a resurselor limitate ale sistemului economic si exploatarea optima a potentialului tehnologic, material si uman existent nu numai la nivel national, ci si global.

Anii '90 au reprezentat perioada în care SUA si UE au consolidat un consens global în jurul valorilor neoliberale, dar aceasta s-a facut în conditiile adoptarii graduale a unei conceptii noi, comprehensive, asupra dez-

voltarii economice si asupra unui nou parteneriat de guvernare între institutiile statului, organizatiile nonguvernamentale, cercurile de afaceri si organizatiile internationale. Dupa o perioada de confruntare ideologica acuta, relatiile internationale în domeniul socioeconomic se îndreapta astfel catre construirea unor mecanisme institutionale noi de decizie politica si cooperare multilaterala, centrate pe producerea bunurilor publice globale: pacea si stabilitatea politica a sistemului international, stabilitatea economica si financiara, eliminarea saraciei, controlul raspândirii bolilor infectioase (în particular HIV/SIDA, tuberculoza si malaria), protectia mediului, controlul fluxurilor migratorii si al criminalitatii organizate, ca preconditii pentru eficientizarea politicilor economico-sociale la nivel national.

Noua conceptie a dezvoltarii avansata în cadrul ONU se bazeaza pe recunoasterea relatiei de strânsa interdependenta dintre dezvoltarea economica durabila, dezvoltarea umana, justitia sociala, buna guvernare, democratizarea, pacea si cooperarea internationala. Desi procesul de transformare a ideii de suveranitate nationala este lent, actorii statali sunt tot mai mult constrânsi sa recunoasca atât natura transnationala a problemelor economico-sociale în era globalizarii, cât si necesitatea reformarii actului de guvernare, prin adoptarea principiilor descentralizarii flexibile si parteneriatului social si international.

Rezultat al constientizarii efectelor negative ale proceselor de liberalizare si globalizare economica, reprezentantii a 186 de state membre ale ONU au adoptat în 1995, la Copenhaga, o declaratie si un Program de actiune asupra dezvoltarii sociale, centrate pe obiectivele eradicarii saraciei, reducerii somajului, combaterii injustitiei si excluderii sociale, program ce urmeaza a fi concretizat atât la nivel national (cu asistenta Programului Natiunilor Unite pentru Dezvoltare - PNUD), cât si international, prin masuri de stimulare a investitiei în capitalul uman si prin politici publice centrate în mod egal pe obiective economice, sociale si ecologice. Însa, ca si în cadrul sesiunii speciale a Adunarii Generale a ONU dedicate dezvoltarii sociale din iunie 2000 de la Geneva, statele participante nu au pus în discutie oportunitatea transformarii radicale a sistemului institutiilor create în 1944 la Bretton Woods (BIRD si FMI) sau a principiilor GATT/OMC, legitimând astfel hegemonia economica si politica a tarilor dezvoltate si structura liberala a sistemului economic mondial.

Întrunirea la vârf a statelor ONU din iunie 2000 a reafirmat ideea de a continua eforturile comune în vederea crearii consensului politic si resurselor financiare necesare sprijinirii politicilor de dezvoltare sociala în tarile în curs de dezvoltare sau cu economii în tranzitie, o conferinta interguvernamentala la nivel înalt dedicata finantarii dezvoltarii urmând a avea loc în 2001. În plus, reprezentantii si reprezentantele statelor membre ale ONU întrunite la Geneva au convenit asupra anului 2015 ca data limita pentru înjumatatirea proportiei populatiei afectate de saracia extrema (persoanele cu un venit real zilnic de mai putin de un dolar), pentru asigurarea accesului universal la o asistenta medicala primara adecvata, pentru promovarea accesului uni-

versal la educatia primara (un obiectiv a carui realizare necesita alocarea suplimentara, la nivel global, a circa 8 miliarde de dolari anual), precum si pentru cresterea cu 50% a ratei alfabetizarii populatiei adulte (în special a populatiei feminine). De asemenea, statele participante au convenit asupra unui angajament politic de acceptare a suspendarii temporare a rambursarii datoriei externe în cazul tarilor sarace confruntate cu crize financiare deosebite si s-au raliat principiului integrarii politicilor economice, sociale si ecologice în vederea reducerii saraciei intrasocietale si somajului, diminuarii inegalitatii globale si cresterii rolului categoriilor sociale afectate de saracie, marginalizare sau excludere sociala.

Pâna la încheierea razboiului rece, tarile în curs de dezvoltare ("Sudul') nu au reusit, în ciuda vocatiei globale a ONU, impunerea unei conceptii noi asupra dezvoltarii si nici institutionalizarea initiativelor lor de reforma a relatiilor economice internationale. De la înfiintarea sa în 1964, Conferinta Natiunilor Unite pentru Comert si Dezvoltare (UNCTAD) a reprezentat organismul ONU prin care tarile Sudului au încercat introducerea proiectului "noii ordini economice internationale" pe agenda globala, un proiect ce viza transformarea structurii institutionale a economiei mondiale pe directia reducerii inegalitatii si cresterii echitatii în relatiile economice si politice dintre tarile industrializate si cele în curs de dezvoltare. Avansat în anii '70 si '80, acest program de reforma, de inspiratie neomarxista, definea relatiile "Nord-Sud" ca fiind bazate pe un schimb economic inegal, ce împiedica astfel industrializarea rapida a tarilor sarace, în special în conditiile refuzului statelor dezvoltate de a da curs cererii de a fixa preturi minime pentru exporturile tarilor în curs de dezvoltare si de a extinde în mod semnificativ programele de transferuri tehnologice si de asistenta financiara. Schimbul economic inegal, corelat cu problema datoriei externe a tarilor în curs de dezvoltare si cu hegemonia Nordului în institutiile de decizie economico-financiara globala (GATT, BIRD, FMI), era prezentat drept una din cauzele principale ale marginalizarii economice si ale amplificarii problemelor sociale în tarile Sudului.

În anii '90, disparitia sprijinului Uniunii Sovietice pentru statele socialiste din lumea în curs de dezvoltare, succesul noilor tari industrializate din Asia de Sud-Est si al proiectelor de liberalizare comerciala din America de Sud, fragmentarea miscarii de "nonaliniere" si extinderea rolului ONU si al Bancii Mondiale în sfera asistentei pentru dezvoltare si a combaterii saraciei au contribuit la abandonarea proiectului noii ordini economice internationale, ale carui idei, adaptate la climatul de destindere din perioada postrazboi rece, continua însa sa fie prezente în cererile statelor în curs de dezvoltare si în programele PNUD, organism al ONU care a preluat o parte din valorile actionale ale UNCTAD. În prezent, mecanismele de redistributie economica la nivel global se reduc la asistenta oficiala pentru dezvoltare acordata prin acordurile interguvernamentale de tip bilateral, la asistenta **PNUD**, la creditele acordate de **Asociatia pentru Dezvoltare Internationala - IDA** (care face parte din grupul Bancii Mondiale), precum si la operatiunile de ajutor ali-

mentar si umanitar din cadrul **Programului de alimentatie mondiala** al ONU (**WFP**), **Organizatiei pentru Alimentatie si Agricultura (FAO)**, **Fondului Natiunilor Unite pentru Copii (UNICEF)** si **Înaltului Comisariat al Natiunilor Unite pentru Refugiati (UNHCR)**. Relativ ignorata de catre tarile dezvoltate în prima parte a anilor ‘90, problema datoriei externe a tarilor în curs de dezvoltare a fost abordata de liderii celor sapte state puternic industrializate (SUA, Japonia, Germania, Canada, Franta, Marea Britanie si Italia) si Rusia, în cadrul reuniunilor anuale din 1999 si 2000, unde s-a propus anularea partiala a datoriilor tarilor sarace celor mai îndatorate (41 selectate pâna în prezent), însa în conditiile aplicarii de programe eficiente de reducere a saraciei, programe care sa fie concepute si administrate de tarile respective însesi.

În cadrul sistemului ONU, progrese notabile au fost înregistrate însa în sfera reglementarii multilaterale a conditiilor de munca, a educatiei si sanatatii, domenii al caror grad relativ mai redus de politizare a facilitat cooperarea interguvernamentala prin acordarea de concesii reciproce. Creata în 1919 ca efect al constientizarii nevoii de protectie sociala împotriva efectelor negative ale muncii industriale, **Organizatia Internationala a Muncii (OIM/ILO)** are drept obiective centrale reducerea injustitiei sociale, promovarea drepturilor muncitorilor si a conditiilor decente de munca si întarirea dialogului social dintre guvern, patronat si sindicate. Cele peste 180 de conventii (tratate internationale cu putere juridica) ale OIM, precum si recomandarile si declaratiile politice multilaterale adoptate sub egida sa afirma atasamentul statelor membre fata de necesitatea reglementarii duratei muncii, prevenirii somajului, asigurarii venitului minim, protectiei împotriva accidentelor si bolilor profesionale, abolirii discriminarilor economico-sociale dintre femei si barbati, a muncii prestate de copii si a muncii fortate, precum si principiul protectiei tinerilor, femeilor si persoanelor aflate în nevoie, al libertatii de asociere si negocierii colective.

Principala problema în calea universalizarii conceptiei comprehensive a OIM asupra drepturilor economice si sociale este decalajul de dezvoltare dintre tarile membre si, astfel, tentatia exercitata de dumpingul social în tarile mai putin dezvoltate (vezi *dumping social*). Statele cu sisteme de protectie sociala mai putin dezvoltate tind în general sa respinga proiectele de uniformizare a standardelor sociale în conformitate cu modelele mai avansate ale "Nordului", întrucât vad în aceasta o impunere a unei politici neoprotectioniste de reducere a accesului produselor lor pe pietele economiilor dezvoltate (datorita cresterii costului comparativ al fortei de munca locale). De cealalta parte, tarile cu un stat al bunastarii dezvoltat sprijina ideea universalizarii unor standarde înalte de protectie sociala atât din motive ce tin de politica de promovare globala a democratiei de tip euro-atlantic, cât si în vederea mentinerii propriilor investitii interne si reducerii exportului de capital catre economiile în care costul fortei de munca este relativ inferior.

Astfel se explica de ce propunerile si documentele OIM referitoare la uniformizarea globala a regimului drepturilor economico-sociale (precum Declaratia

OIM asupra principiilor si drepturilor fundamentale ale muncitorilor din 1998) au în prezent un relativ slab ecou în rândul reprezentantilor tarilor în curs de dezvoltare. Creata în urma recomandarilor summitului ONU de la Copenhaga din 1995, declaratia mentionata nu a beneficiat de consensul politic necesar pentru a da nastere unui regim juridic de armonizare a standardelor sociale la nivel global. În conditiile în care tarile mai putin dezvoltate nu au primit garantii legale ferme ca angajamentele statelor prospere în directia cresterii echitatii relatiilor economice "Nord-Sud" vor fi respectate, presiunile acestora din urma nu au putut conduce pâna acum decât la adoptarea unei Conventii referitoare la abolirea formelor celor mai negative ale muncii copiilor (Conventia nr. 182 a OIM), un domeniu în care spatiul confruntarii ideologice este mai redus decât în cazul drepturilor economico-sociale ale fortei de munca adulte. Conventia, adoptata în 1999, prevede combaterea urmatoarelor aspecte ale muncii copiilor: munca fortata, exploatarea sexuala, activitatile ilicite si munca în conditii de risc. În aceste conditii, este de înteles de ce, în iunie 2000, sesiunea speciala a Adunarii Generale a ONU dedicata dezvoltarii sociale nu a putut ajunge la un consens referitor la programul comprehensiv al OIM de stimulare a crearii de locuri de munca decente, în vederea realizarii unei autoprotectii economice cât mai complete, în conditiile protectiei drepturilor fundamentale ale muncitorilor si evitarii adoptarii politicilor de dumping social la nivel national. Adoptarea unei astfel de strategii integrate de reducere a somajului la nivel international va constitui tema viitorului forum mondial dedicat crearii locurilor de munca si respectarii drepturilor muncitorilor, ce va fi organizat anul viitor de catre OIM.

Tensiunea politica dintre tarile dezvoltate si cele în curs de dezvoltare este extrem de vizibila în cadrul negocierilor comerciale interguvernamentale, desfasurate sub auspiciile **Organizatiei Mondiale a Comertului (OMC/WTO)**. Obstacolele tarifare si nontarifare impuse de tarile Nordului (în special SUA si UE) au împiedicat în perioada postbelica nu numai cresterea exporturilor manopero-intensive ale tarilor în curs de dezvoltare, dar si implementarea cu succes a programelor de stabilizare macroeconomica si ajustare structurala impuse de FMI si BIRD în tarile în curs de dezvoltare. În consecinta, reprezentantii "Sudului" se opun actualmente ideii introducerii unei "clauze sociale" în urmatoarele acorduri de liberalizare comerciala din cadrul OMC, clauza prin care s-ar conditiona accesul pe pietele Nordului de cresterea nivelului protectiei sociale si în special de respectarea drepturilor de baza ale muncitorilor (interdictia utilizarii muncii copiilor, a muncii fortate, garantarea dreptului de asociere si a dreptului la greva). Cresterea protectiei sociale în tarile în curs de dezvoltare si diminuarea practicilor de dumping social sunt de aceea strâns legate de vointa tarilor dezvoltate de a acorda concesii comerciale Sudului si deci de adâncirea reciprocitatii în relatiile economice Nord-Sud. Rezolvarea problemei accesului exporturilor si fortei de munca a tarilor în curs de dezvoltare pe pietele economiilor dezvoltate constituie provocarea principala careia statele dezvoltate trebuie sa-i raspunda în cadrul viitoarei runde de negocieri a Organizatiei Mondiale a Co-

mertului si aceasta se va reflecta, la rândul sau, în progresul negocierilor vizând uniformizarea standardelor sociale din cadrul OIM.

Eforturile **Organizatiei Mondiale a Sanatatii (OMS/WHO)** si ale **Organizatiei Natiunilor Unite pentru Educatie, Stiinta si Cultura (UNESCO)** sunt centrate pe avansarea unei conceptii largi a dezvoltarii, prin promovarea drepturilor fundamentale ale omului la nivel international. Astfel, pe lânga implementarea unor programe globale de preventie si control al bolilor infectioase si de îmbunatatire a igienei vietii umane, OMS urmareste crearea instrumentelor institutionale necesare protectiei sanatatii (definita drept o stare de completa bunastare fizica, mentala si sociala), în vederea stimularii unei cât mai armonioase integrari în viata economica si sociala a tuturor membrilor societatii. Strategia UNESCO se înscrie pe aceeasi directie de crestere a calitatii vietii, prin amplificarea colaborarii internationale si adoptarea unor standarde minime de protectie a dreptului la educatie, formare profesionala, informare si cunoastere, contribuind astfel la adâncirea dezvoltarii umane globale, mentinerea diversitatii culturale si întarirea culturii cooperarii, solidaritatii si pacii internationale.

Dupa încheierea razboiului rece, **Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD/UNDP)**, principala agentie de asistenta pentru dezvoltare din cadrul ONU, si-a redefinit misiunea si modul de actiune în vederea surmontarii dificultatilor sale bugetare si a problemei create de extinderea influentei Bancii Mondiale în sfera asistentei pentru dezvoltare. Conceptul normativ central care ghideaza activitatea PNUD este *dezvoltarea umana durabila*, care vizeaza conjugarea armonioasa a cresterii economice cu distributia echitabila a bunastarii economice, regenerarea mediului si largirea rolului social, a participarii si oportunitatilor tuturor categoriilor sociale. Actualmente, PNUD are drept obiectiv prioritar eradicarea saraciei, prin construirea capacitatilor umane si institutionale necesare la nivel national si comunitar, concretizând astfel o idee de baza exprimata în documentele Conferintei la nivel înalt de la Copenhaga (1995) si ale sesiunii speciale a Adunarii Generale a ONU de la Geneva (2000). În mod concret, programele de asistenta ale PNUD sunt orientate catre reducerea saraciei (în special în tarile cele mai putin dezvoltate), crearea de locuri de munca, consolidarea rolului femeilor în societate, protectia si regenerarea mediului, consolidarea rolului social al categoriilor defavorizate, construirea capacitatilor necesare unei guvernari transparente si responsabile social. În România, asistenta tehnica acordata de PNUD între 1972 si 1989 a fost directionata în special catre sectorul industrial. În perioada postrevolutionara, PNUD si-a reorientat prioritatile catre noile sale obiective mentionate anterior, cu un accent special pe asistenta în reducerea saraciei (51,5% din resursele bugetare ale biroului PNUD în România, în perioada 1997-1999), promovarea viabilitatii resurselor naturale si de mediu (25,4%) si sprijinirea eficientizarii administratiei publice, democratiei si participarii (23%).

Un rol important în stimularea dezvoltarii economico-sociale îl joaca **Agentia Statelor Unite pentru Dezvoltare Internationala (USAID)**, organism gu-

vernamental ale carui programe bilaterale sunt subordonate functional obiectivelor strategice ale politicii externe a SUA. Astfel, asistenta USAID este atribuita conditional statelor cu importanta strategica pentru SUA si reflecta interesul guvernului federal pentru crearea unui mediu institutional favorabil cresterii economice, participarii economice a tuturor categoriilor sociale, reducerii saraciei, dezvoltarii sectorului agricol si stimularii spiritului antreprenorial la nivel microeconomic (42% din resursele bugetare ale USAID), stabilizarii cresterii populatiei mondiale si protectiei sanatatii (18% din resurse), asistentei umanitare (13%), construirii institutiilor democratice (6%), protectiei mediului (6%) si dezvoltarii capacitatilor umane în sfera educatiei si pregatirii profesionale (3%). Semnificatia asistentei canalizate prin intermediul USAID trebuie înteleasa în contextul politicii de putere mondiala, în care statele-lider încearca consolidarea de aliante hegemonice, al caror exclusivism poate afecta dezvoltarea unor retele eficiente de cooperare multilaterala la nivel global.

Desi în mod nominal face parte din sistemul ONU, **Fondul Monetar International (FMI/IMF)** urmeaza, ca si grupul Bancii Mondiale, o politica cvasiautonoma, ale carei linii directoare corespund cu valorile economice neoliberale promovate de tarile dezvoltate. Principala critica adresata FMI este ignorarea efectelor sociale induse de programele sale de macrostabilizare economica pe termen scurt, si anume afectarea negativa a implementarii politicilor sociale (în special datorita impunerii reducerii bugetelor alocate acestora), cresterea saraciei si a datoriei externe a tarilor care beneficiaza de asistenta sa financiara. Împreuna cu programele de ajustare structurala implementate pe termen mediu de catre BIRD începând cu anii '80, politica de conditionalitate a FMI vizeaza nu numai eliminarea pe termen scurt a dezechilibrelor interne de natura bugetara si financiar-monetara responsabile pentru criza balantei de plati externe, ci si, mult mai important, redefinirea în sens neoliberal a setului de valori fundamentale ce stau la baza politicilor economico-sociale ale guvernelor beneficiare. Programele de austeritate bugetara, de privatizare si de liberalizare a sistemului de preturi, a comertului exterior si a circulatiei capitalurilor impuse de FMI în vederea (re)crearii unui mediu favorabil cresterii economice noninflationiste au fost percepute drept factori agravanti ai problemelor economice, sociale si chiar politice ale societatilor "gazda", determinând astfel completarea lor cu prevederi de tip *social safety net,* menite a asigura o protectie sociala sporita categoriilor defavorizate de-a lungul perioadei de macrostabilizare. Aceste masuri se refera la înlocuirea mecanismului subventiilor cu compensatii banesti directe pentru personalul disponibilizat, crearea de locuri de munca prin investitii publice, cresterea eficientei administrative în sectorul sanatatii publice, precum si adaptarea sistemului de securitate sociala în vederea unei mai bune focalizari a asistentei pe categoriile cele mai sarace, cresterii contributivitatii în cadrul sistemelor de asigurari sociale si a rolului ajutorului social bazat pe testarea mijloacelor.

Datorita inexistentei unei alternative economice unanim acceptate la problema dezechilibrelor structurale de

natura bugetara si financiara si datorita politicii comerciale protectioniste practicate de tarile dezvoltate (care contribuie adesea la esecul programelor implementate de FMI în vederea relansarii exporturilor locale), criticile adresate exclusiv FMI (de exemplu, de catre confederatia de organizatii nonguvernamentale *Oxfam International*) nu sunt pe deplin întemeiate. Ceea ce este necesar este, în primul rând, rezolvarea contradictiilor create de recomandarile antinomice ale o.i. responsabile cu reglementarea problemelor economico-sociale la nivel global si, în al doilea rând, extinderea sferei de actiune a FMI în ceea ce priveste taxarea circulatiei capitalurilor internationale, prin impozitarea investitiilor de portofoliu (de exemplu, prin introducerea unei "taxe Tobin" în vederea reducerii volatilitatii pietelor financiare si a impactului economic si social al crizelor financiare, solutie care ar permite, de asemenea, crearea resurselor necesare pentru finantarea mult mai substantiala a programelor de asistenta economico-sociala globala). În acest sens, faptul ca în concluziile sesiunii speciale a Adunarii Generale a ONU din iunie 2000 se gaseste un angajament politic referitor la necesitatea integrarii obiectivelor dezvoltarii sociale (de exemplu, respectarea nevoilor de sanatate publica si educatie) în cadrul programelor de stabilizare macroeconomica si de ajustare structurala ale FMI si Bancii Mondiale reprezinta o recunoastere a necesitatii adoptarii de programe de asistenta externa care sa permita implementarea de politici publice viabile atât din punct de vedere economic, cât si social.

Programele de ajustare economica structurala ale **Bancii Internationale pentru Reconstructie si Dezvoltare (Banca Mondiala/BIRD)** pun un accent similar pe adoptarea la nivel national a unor sisteme de securitate sociala viabile din punct de vedere fiscal pe termen lung. Daca în anii '80 politica de credit a Bancii Mondiale a reflectat cu strictete modelul "ortodox" al ajustarii structurale exclusiv prin politici monetare restrictive si politici de liberalizare a pietelor tarilor beneficiare, procesul de reforma interna initiat de Banca Mondiala în anii '90 a conferit însa programelor sale de asistenta financiara si institutionala un nou mandat, centrat pe lupta împotriva saraciei la nivel global, pe sustinerea politicilor dedicate dezvoltarii umane, sociale si protectiei mediului, îmbunatatirii managementului economic si cresterii participarii si constructiei institutionale. Inspirat de noua ideologie a dezvoltarii avansata în cadrul agentiilor si conferintelor ONU dupa încheierea razboiului rece, *Cadrul comprehensiv de dezvoltare* al Bancii Mondiale completeaza politica traditionala a BIRD de crestere a viabilitatii fiscal-monetare a politicilor sociale cu noi masuri de încurajare a formarii capitalului uman, de consolidare a guvernarii transparente si responsabile, de stimulare a participarii tuturor grupurilor sociale în definirea si implementarea unor perspective proprii asupra dezvoltarii comunitare si nationale pe termen lung. Ca si în cazul strategiei PNUD, adaptarea programelor de asistenta externa la conditiile locale, descentralizarea deciziilor, parteneriatul dintre agentiile guvernamentale, donatorii internationali, mediul de afaceri si organizatiile societatii civile si, în special, proprietatea locala asupra proiectelor de dezvoltare sunt vazute drept conditii-cheie pentru con-

solidarea capacitatilor umane si institutionale locale, ceea ce constituie, la rândul sau, o conditie fundamentala a echitatii si stabilitatii sistemului economic si financiar international. În plus, creditele acordate în conditii avantajoase (dobânda foarte redusa si perioada de rambursare extrem de lunga) de catre **Asociatia pentru Dezvoltare Internationala (IDA)**, membra a grupului Bancii Mondiale, constituie în fapt o forma de redistributie financiara globala, prin care statele prospere sprijina efortul de dezvoltare al tarilor celor mai sarace.

Programele finantate de Banca Mondiala în România începând cu 1991 (în valoare totala de 3 miliarde de dolari) au fost centrate pe întarirea protectiei sociale în perioada ajustarii structurale a economiei de comanda si a procesului de privatizare, cresterea investitiilor în domeniile sanatatii si educatiei publice, cresterea eficientei administratiei publice si a protectiei mediului. Activitatile Fondului Monetar International si Bancii Mondiale în România au fost marcate în perioada postrevolutionara de o relativa lipsa de vointa politica din partea guvernelor române în ceea ce priveste respectarea termenilor acordurilor negociate cu aceste institutii. În prezent, România este inclusa în cadrul grupului de tari-pilot în care Banca Mondiala aplica noul sau *Cadru comprehensiv de dezvoltare* si beneficiaza, de asemenea, de asistenta Bancii Mondiale în coagularea unui consens national la nivelul elitelor politice si economice cu privire la prioritatile strategice de lung termen ale dezvoltarii societatii românesti.

Echilibrul sistemului international actual este afectat de existenta unei inegalitati crescânde între, pe de o parte, lumea dezvoltata angajata pe directia economiei postindustriale, a societatii informationale si a integrarii economice si politice regionale si, respectiv, tarile în curs de dezvoltare, pentru care procesul globalizarii economice reprezinta o sursa suplimentara de insecuritate, marginalizare economico-sociala si instabilitate politica. Asa cum se subliniaza în proiectele actuale ale ONU, în raportul comun *O lume mai buna pentru toti* adoptat de FMI, Banca Mondiala, Organizatia pentru Cooperare si Dezvoltare Economica si ONU în iunie 2000 si în raportul asupra saraciei la nivel global prezentat liderilor tarilor industrializate de catre bancile de dezvoltare multilaterale si FMI în iulie 2000, solutia acestei stari disfunctionale trebuie sa vina din directia unei mai bune reglementari internationale a problemelor de natura transnationala si dintr-o mai strânsa si mai eficienta colaborare între o.i., statele membre si actorii nonguvernamentali în ceea ce priveste investitiile în capitalul uman, în infrastructurile materiale, în tehnologiile informationale si în emanciparea sociala si cresterea participarii socio-politice a categoriilor afectate de saracie si inegalitate.

În conditiile globalizarii, sursele problemelor economice si sociale sunt generate tot mai mult de factori situati în afara frontierelor statului national de tip industrial. Crizele regionale si globale reverbereaza în plan intern, afectând atât dinamica problemelor publice de natura economica si sociala, cât si capacitatea guvernelor si administratiilor publice de a le reglementa adecvat. Subproducerea bunurilor publice la nivel international constituie astfel o sur-

sa majora a problemelor economico-sociale actuale si un factor major în erodarea legitimitatii sistemelor de guvernare la nivel national sau chiar local. În ceea ce priveste problemele sociale (somajul, saracia, excluderea si marginalizarea sociala), raspunsul comun al guvernelor nationale, al organizatiilor internationale si al actorilor nonguvernamentali va trebui sa fie centrat atât pe cresterea potentialului uman si institutional local, cât si pe cresterea asistentei Nord-Sud (situata în prezent mult sub nivelul recomandat de ONU, de 0,7% din produsul national brut) si pe eficientizarea sistemului decizional la nivel international, prin cresterea participarii tuturor actorilor relevanti si reducerea inegalitatilor si inechitatilor existente. Îmbunatatirea guvernarii globale în sfera dezvoltarii umane durabile presupune însa redefinirea rolului statului national si acceptarea principiului colaborarii internationale guvernamentale si nonguvernamentale în vederea producerii optime a bunurilor publice la nivel regional sau global si, astfel, rezolvarea problemelor sociale create de procesele de liberalizare si globalizare economica. Realizarea cu succes a acestui obiectiv necesita, asa cum o demonstreaza cazul Uniunii Europene, existenta unui set complex de factori interni si externi care sa stimuleze formarea unei culturi a solidaritatii si reciprocitatii internationale, ceea ce face ca în prezent probabilitatea adâncirii cooperarii internationale în domeniul economico-social sa fie mult mai înalta la nivel bilateral si regional decât la nivel global. ◢**Bogdan Juncu-Lungulescu**◣

Vezi si: globalizarea politicilor sociale; stat social european; politici sociale europene

Bibliografie selectiva: **Global Poverty Report (2000); Annan (2000); Deacon (1999); Kaul et al. (1999); UNDP (1999); UNRISD (1995)**

P

Parteneriat social

P.s. reprezinta o forma de dialog social si o relatie de colaborare între mai multi actori sociali la realizarea unor actiuni, programe, politici sociale, la nivel national, regional sau local.

Partenerii sociali traditionali în relatiile de munca sunt *sindicatele* si *patronatele*.

Pentru cresterea eficacitatii actiunilor programelor sau politicilor sociale, sunt cooptati, pe lânga sindicate si patronate din diferite domenii, diversi alti parteneri sociali: reprezentanti ai autoritatilor locale, ai unitatilor de învatamânt, de sanatate, de cultura, ai comunitatilor de afaceri, ai grupurilor si asociatiilor profesionale, ai ONG-urilor etc. De exemplu, în domeniul crearii de locuri de munca la nivel local, în tarile componente ale Organizatiei pentru Cooperare si Dezvoltare Economica, au fost înfiintate numeroase p.s. originale, institutionalizate si constituite ca initiative locale (numite si "Local Employment Initiatives" - a se vedea OCDE, 1993). Dupa modelul p.s. din aceste tari si cu fonduri europene nerambursabile Phare, la care s-au adaugat împrumuturile din partea Bancii Mondiale, s-au dezvoltat numeroase initiative locale si în România, administrate de Agentia Nationala de Ocupare si Formare Profesionala sau de organizatii neguvernamentale (de exemplu, Programul Phare - PAEM/Program for Employment Active Measures, gestionat de Fundatia Internationala de Management, în perioada 1994-1997).

În România, în domeniul educatiei si formarii profesionale continue a fost emisa o ordonanta guvernamentala pe baza careia a fost instituit un prim p.s. specific învatamântului, în cadrul caruia sunt nominalizati partenerii sociali cei mai reprezentativi (Ordonanta Guvernului nr. 115/31 august 2000):

- pe de o parte, institutiile sistemului educational - unitati de învatamânt, inspectorate scolare, Ministerul Educatiei Nationale si alte institutii subordonate acestuia si
- pe de alta parte, persoane fizice si juridice implicate si interesate în dezvoltarea învatamântului:
    - agenti economici si institutii reprezentând alte autoritati publice cointeresate;
    - universitati, institutii de cercetare si dezvoltare, centre de expertiza, alte institutii care pot furniza date si informatii relevante pentru dezvoltarea educatiei;
    - alte categorii de beneficiari, precum parinti, elevi, comunitatea de afaceri, grupuri si asociatii profesionale, sindicate, organizatii guvernamentale, comunitatea locala;
    - mass-media ca forma principala de transfer al informatiei privind raspunderea sociala a educatiei.

Formele structurilor bi, tri sau multiparteneriale pot lua forma de contracte, conventii, protocoale de colaborare etc., încheiate între institutiile sistemului de învatamânt si partenerii cointeresati.

La astfel de p.s. pot participa structurile noi ale învatamântului de la nivel cen-

tral si local, cum ar fi Consiliul National pentru Reforma Învatamântului (CNRI), Consiliul National pentru Formare si Educatie Continua (CNFEC), Consiliul de Administratie al Inspectoratului Scolar, Comitetul Local de Dezvoltare a Parteneriatului Social în Învatamântul Profesional si Tehnic (CLDPSIPT), consiliile de administratie ale unitatilor de învatamânt, consiliile scolare ale unor unitati sau ale unor grupuri de unitati de învatamânt.

P.s. în cadrul reformei învatamântului profesional si tehnic din România a fost initiat prin Programul Phare - VET (*Vocational and Educational Training*) sub coordonarea Ministerului Educatiei Nationale si s-a desfasurat în perioada 1994-1997 (A se vedea MEN, 1998).

P.s. în relatiile de munca din România se desfasoara în baza *Legii privind contractul colectiv de munca.* În acest domeniu, pâna în 1996, p.s. a functionat dupa *Legea nr. 13*/ 08.02.1991, aceasta fiind înlocuita cu *Legea nr. 130*/1996, modificata în mai 1998.

Legea, în ultima ei forma, stipuleaza câteva elemente importante:

1. p.s. în domeniul muncii este obligatoriu la toate unitatile economice cu mai mult de 21 de salariati;
2. p.s. ia forma negocierii colective, care are loc anual;
3. p.s. în domeniul muncii si în baza negocierii colective se refera minimum la urmatoarele aspecte: *salariile*, *durata muncii*, *programul de lucru* si *conditiile de munca* (igiena si protectia muncii); aceste aspecte negociate intra într-un document cu valabilitate anuala, numit *contract colectiv de munca* (la nivel national, de ramura si de întreprindere); contractele colective de munca au caracter de lege ("legea partilor");
4. p.s. necesita reprezentativitatea partilor (diferentiat pentru sindicate si patronate si în functie de nivel: national, de ramura, pe grupuri de unitati si pe unitate);
5. partile sunt egale si libere;
6. p.s. se bazeaza pe un sistem informational, care sa ofere posibilitatea efectuarii unor analize comparative asupra aspectelor care intra în continutul negocierilor;
7. p.s. functioneaza pe principiile "bunului câstigat" si "aplicabilitatii generalizate" (partile nu pot negocia clauze care stabilesc drepturi la un nivel inferior celor câstigate la un nivel superior, iar drepturile obtinute de sindicate nu pot fi acoperitoare doar pentru sindicalisti, ci pentru toti salariatii unei unitati sau grupuri de unitati, la nivelul întregii ramuri economice si pentru toti salariatii din România aflati la acelasi nivel profesional).

În România, începând cu 4 decembrie 1990, se constituie prima institutie a p.s., numita Comisia Mixta Guvern-Sindicate, care va deveni ulterior Departamentul pentru Dialog Social (HG nr. 873/8 decembrie 1998).

Pentru largirea dialogului între diferite grupuri si categorii socio-profesionale ale societatii în România, a fost creat Consiliul Economic si Social (CES), compus din reprezentantii guvernului, organizatiilor patronale, organizatiilor sindicale, ai altor asociatii si fundatii.

În România (care a adoptat o legislatie a raporturilor de munca de inspiratie franceza), p.s. se refera si la *conflictele colective de munca*. Spre deosebire de negocierea colectiva neconflictuala

dintre partenerii sociali - numita si negociere colectiva integrativa - conflictele de munca fac parte dintr-un alt tip de negociere, numita negociere colectiva distributiva.

Conflictele colective vizeaza interesele profesionale cu caracter economic si social (nu si politic), rezultate din desfasurarea relatiilor de munca dintre partenerii sociali direct implicati: reprezentantii capitalului (patron sau reprezentanti ai acestuia, inclusiv în cazul în care patronul este statul însusi), pe de o parte, si reprezentantii salariatilor (organizati în sindicate sau ca independenti), pe de alta parte.

Pentru tipul de negociere distributiva se aplica *Legea conflictelor colective de munca* (Legea nr. 15/1991, devenita Legea nr. 168/1999).

Referiri importante în privinta p.s. se gasesc si în alte legi: *Legea salarizarii* (Legea nr. 14/1991, care arata, la art. 4.2., ca "salariile se stabilesc prin *negocieri colective*… între persoanele juridice care angajeaza si salariati sau reprezentanti ai acestora, în functie de posibilitatile financiare ale persoanei care angajeaza"), *Legea sindicatelor* (Legea nr. 54/1991), *Legea contractului de management* (Legea nr. 66/1993).

Trebuie sa aratam aici ca majoritatea tarilor europene se gasesc astazi deja într-un stadiu avansat de descentralizare a diverselor p.s., unele legalizate, altele nu, dupa ce experientele acumulate pe baza unor numeroase programe sociale au dovedit ca un astfel de sistem este mai eficace decât cel traditional, centralizat.

România reia o traditie instituita deja prin *Legea contractelor de munca* din 1929 (Legea nr. 74/1929), care introducea p.s. la nivelul întreprinderilor, instrument legislativ care a functionat continuu între cele doua razboaie mondiale (legea preciza ca p.s. are loc între unul sau mai multi întreprinzatori, între grupuri sau asociatii ale acestora, pe de o parte, si asociatiile profesionale sau gruparile de salariati, pe de alta parte).

Structura p.s. în domeniul muncii si protectiei sociale în România este si ea una de tranzitie, întrucât procesul de privatizare este abia la început (pâna la sfârsitul anului 2000, Fondul Proprietatii de Stat privatizase mai putin de 30% din totalul capitalului întreprinderilor de stat).

Statul-patron, în conformitate cu Legea nr. 15/1990 (care transforma întreprinderile în societati comerciale private, de stat si mixte si regii autonome, societati sau companii nationale) si cu Legea nr. 66/1993 (care delega functia de negociere a patronatului managerilor, într-un contract cu acestia), nu mai are functie de negociere colectiva la întreprinderile private, iar la cele de stat devine un partener social egal ca pondere si importanta cu sindicatele.

Pornind de la aceste realitati, aflate permanent sub presiunea din ce în ce mai puternica a dialogului social la toate nivelurile, România a semnat toate conventiile internationale privind p.s.

Comparativ cu forma stipulata în Conventia OIM nr. 144/1978, negocierea colectiva are urmatoarea forma:

Structura negocierilor colective

Negocierea colectiva tripartita si bipartita (în baza Legii nr. 130/1998)	Negocierea colectiva multipla (structura tripartita - Conventia OIM nr. 144/1978).
A. La nivel national	
Partenerii sociali: organizatii sindicale de tip confederatie versus asociatii patronale nationale (M.M.P.S. verifica respectarea legii si tine evidenta contractelor).	Partenerii sociali: guvernul, organizatiile patronale si cele sindicale. Guvernul reprezinta un arbitru în aceasta structura tripartita.
Se negociaza: durata timpului de lucru, program si conditii de munca, salarizare si alte drepturi si obligatii ce decurg din raporturile de munca (inclusiv procedurile de negociere). Clauzele întelegerilor convenite dupa încheierea unui conflict pot fi introduse în contracte colective de munca.	Se negociaza: politica generala din domeniul muncii si protectiei sociale, se identifica modalitati de dezamorsare a conflictelor si se pot realiza acorduri mutuale de solidaritate sociala în cazul pensiilor si asistentei sociale (negocierea vizeaza "pacea muncii", la nivel national).
Se finalizeaza prin: încheierea unui contract de munca la nivel national, cuprinde clauze prin care se stabilesc drepturi si obligatii reciproce ale partilor relative la relatii de munca echitabile, protectia salariatilor si a celor alesi în conducerea sindicatelor.	Se finalizeaza prin: orientari, recomandari, acorduri sau proiecte de acte normative în domeniul social (în special încheierea de contracte colective de munca la nivel national).
Implicatiile juridice: Contractul colectiv de munca este un act bilateral care antreneaza raspunderea juridica a partenerilor sociali. Litigiile în legatura cu executarea, modificarea, suspendarea sau încetarea acestuia se solutioneaza de judecatorie.	Implicatiile juridice: Întrucât forma de organizare si procedurile de lucru se bazeaza pe regula consensului, deciziile luate urmeaza a fi respectate prin libera vointa a partenerilor. Ele au valoare orientativa pentru organismele statului si contribuie la consensul social. Litigiile se solutioneaza de Curti ale Muncii.
B. La nivel de ramura economica (federativ)	
Partenerii sociali: - organizatii sindicale de ramura reprezentative; - asociatia patronala de ramura (organizatiile patronale nationale sunt reprezentative si la nivelul ramurilor).	Partenerii sociali: - comisii pe domenii ale Consiliului Economic si Social; - comisii mixte patronat-sindicate la nivelul ministerelor economice sau departamentelor de profil.
Se negociaza: aceleasi probleme ca la nivel national.	Se negociaza: politica sociala si economica din ramura sau grup de unitati.

Negocierea colectiva tripartita si bipartita (în baza Legii nr. 130/1998)	Negocierea colectiva multipla (structura tripartita - Conventia OIM nr. 144/1978).
Se finalizeaza: tot prin încheierea unui contract colectiv de munca, care trebuie sa respecte, în principiu, cele statuate prin contractul colectiv încheiat la nivel national.	Se finalizeaza: prin orientari, recomandari si acorduri-cadru la nivel de ramura economica, ca baza de negociere colectiva la nivel microeconomic (din grupurile de întreprinderi de acelasi profil).
Aceleasi implicatii juridice ca si în cazul contractului încheiat la nivel national. Documentele au valoare obligatorie pentru parti, timp de minimum 12 luni (desi unele clauze pot fi modificate ulterior).	Implicatii juridice: respectarea prin libera vointa, urmare a întelegerilor; documentele au valoare de politica social-economica si sunt orientative pentru parteneri, dar cu norme minime obligatorii.
C . La nivelul întreprinderilor	
Partenerii sociali: - patronul sau FPS (organul de conducere al unitatii, stabilit prin lege, statut ori regulament de functionare); - salariatii, reprezentati de sindicate; când nu sunt organizate sindicate sau când nu toti salariatii sunt membri de sindicat sau ai aceluiasi sindicat, reprezentantii salariatilor se aleg prin vot secret, pe liste.	Parteneri sociali: - patronul sau statul (reprezentat prin administratie); - reprezentantii alesi ai salariatilor constituie comitetul de întreprindere (la întreprinderile cu mai putin de 50 de angajati, reprezentantii sunt delegati sindicali sau de personal).
Se negociaza: aceleasi probleme ca la nivel national, de ramura sau grupuri de unitati (acestea sunt considerate "bareme minime").	Se finalizeaza: prin obtinerea unor drepturi si exprimarea unor propuneri de îmbunatatire a activitatii, ca si prin reorganizarea unor activitati economice, social-culturale, concretizate în contracte colective la nivelul întreprinderii (firmei).
Implicatii juridice: ca si la nivelurile superioare; prevederile contractului colectiv de munca produc efecte pentru toti salariatii din unitate, indiferent de data angajarii lor sau daca s-au afiliat sau nu la o organizatie sindicala din unitate.	Implicatii juridice: incompatibilitatea calitatii de membru al consiliului de administratie cu cea de reprezentant al salariatilor; raspunderea juridica a fiecarui membru pentru propriile decizii, iar în cazul existentei comitetului de întreprindere, si a deciziilor acestuia.

***Nota**: În România, negocierea colectiva bipartita poate avea loc si în institutii bugetare, la nivelul administratiei sau al serviciilor publice locale, dar reprezentantii partilor (ai salariatilor si ai conducerii) nu pot negocia clauze referitoare la drepturi ale caror acordare si cuantum sunt stabilite prin dispozitii legale (de ex., salariile).*

Deschiderea supapei conflictelor de munca în România a condus în mod automat la o viziune pluralista asupra organizatiilor implicate în relatiile de p.s. si deci, concomitent, în analiza dialogului social, medierii si concilierii prin negociere colectiva. Sindicatele, patronatul si întreprinderea în ansamblul sau, ca organizatie de munca, într-o perioada de tranzitie la economia de piata, sunt în mod inerent si ele în tranzitie (de la organizatii închise la organizatii deschise), traversând mutatii profunde, ale caror efecte transpar si în viata societatii (Boboc, 2000).

În privinta viitorului care se întrevede pentru p.s., exista doua scenarii (Aubry, 1989, p. 24-26):

Scenariul saturnian (arhetip inspirat dupa "Proiectul Saturn", aplicat la firma americana General Motors, dar care a fost ulterior "importat" si de firme din Europa Occidentala, mai ales vest-germane) este fondat pe mentinerea tipului de p.s. traditional, cu actorii sindicali si patronali reprezentativi la diverse niveluri (în speta, la nivel de ramura si de întreprindere), dar care implica definirea unui nou contract social, bazat pe acceptarea, din partea organizatiilor sindicale, a unor garantii de formare, evolutie profesionala si reconversie pentru salariati, în schimbul unor concesii salariale.

Un astfel de scenariu responsabilizeaza partea sindicala si chiar o subventioneaza - mai ales în contextul desindicalizarii actuale -, pornind atât de la ideea necesitatii unui p.s. puternic, cât si de la convingerea ca sindicatele pot sa constituie un factor de echilibru si de democratie industriala.

Scenariul californian este fondat, din contra, pe o individualizare a relatiilor de p.s. si pe deregularizarea pietei muncii (salariile si promovarile sunt exclusiv individuale). În cadrul acestui scenariu se mizeaza pe construirea unui consens bazat strict pe raportul direct dintre sef si subordonat, mediatizat de *politici sociale* incitative, si pe un sistem informational riguros (un dialog social continuu între reprezentanti ai conducerii si experti în resurse umane, pe de o parte, si fiecare salariat sau echipe/ateliere, la nivelul acestora, organizându-se întâlniri directe de mediere în raporturi de munca tensionate sau de animare a grupurilor de interese). Este evident ca, în acest scenariu, sindicatele devin din ce în ce mai slabe, deoarece functiile de reprezentare colectiva scad pâna la limita mentinerii lor doar ca "grupuri paritare cu functii de negociere".

Ambele scenarii sunt legate direct de ipoteza desindicalizarii masive sau progresive în întreprinderi. În ipoteza în care continuarea desindicalizarii va fi reconfirmata pe termen mediu si lung, atunci se considera ca *scenariul californian* va lua, înca de la debutul secolului al XXI-lea, o amploare pe scara internationala. În ipoteza contrara, a revigorarii sindicalismului, chiar în cazul unei desindicalizari treptate sau al schimbarii strategiilor de confruntare din partea sindicatelor, se va afirma din ce în ce mai mult *scenariul saturnian*.

În cazul specific al tarilor aflate în tranzitie la economia de piata, se considera ca posibilele mari convulsii sociale, alimentate si de mediul politic turbulent, ar putea fi stopate si prin asa-numitul "scenariu australian", ca o a treia cale previzibila de urmat în organizarea p.s. al viitorului (Dobscheck si Niland, 1989, p. 179-185).

Scenariul australian, spre deosebire de orice alt scenariu posibil (care dezvolta p.s., printr-o diversitate de forme), se bazeaza pe sistemul australian al relatiilor profesionale, care este fondat pe conciliere si arbitraj. În cazul unor frecvente conflicte între partenerii sociali, se face apel la medierea externa a tribunalelor muncii (*industrial tribunals*), pentru rezolvarea disputelor la toate nivelurile si mai ales la cel national (ex., greva generala). Cu alte cuvinte, scenariul australian poate pune în discutie doar preponderent tipul de negociere colectiva distributiva descentralizata.

Tribunalul muncii începe sa apara în România abia în noiembrie 1999, printr-o ordonanta de urgenta a guvernului, instituind astfel si la noi forma de p.s. în situatii conflictuale (negociere colectiva distributiva).

Evident ca preferabile sunt scenariile care propun o viziune pluralista, dar pozitivista, de negociere colectiva integrativa, care lasa întreaga responsabilitate de negociere colectiva în seama p.s. din întreprinderi.

Pe lânga utilitatea unor scenarii reale sau imaginare elaborate de psihosociologi prin cercetarile lor în mediul industrial sau în laborator (cum sunt si cele preluate din "teoria jocurilor"), implantarea si observarea efectelor acestora ofera si un feedback necesar dezvoltarii psihosociologiei, ele fiind utile si politicilor sociale la care participa partenerii sociali. Dupa cum arata Serge Moscovici, "astazi analiza negocierii si a situatiilor de joc ar putea fi calea regala în abordarea fenomenului psihosociologic al interactiunii" (Moscovici, 1970, p. 2).

Noile mutatii profunde în sfera muncii si descentralizarea p.s. impun apelul comunitatilor locale la studiile efectuate de universitati si institute de cercetari, ca si la scolile de management, pentru a face fata presiunilor politice, economice, manageriale si sociale de crestere a responsabilitatilor si libertatilor umane si de crestere a calitatii vietii oamenilor. ◢**Ion Boboc**◣

Vezi si: sindicat; contract de munca; salariul; neocorporalism

Bibliografie selectiva: **Boboc (2000); Dobscheck si Niland (1989); Moscovici (1970); Aubry (1989); OECD (1993)**

Pensionare anticipata

P.a. (engl., *early retirement*) reprezinta o masura pasiva de protectie a somerilor, care consta în a sustine iesirea de pe piata muncii, prin pensionare, a acelor persoane care fac dovada unui numar minim de ani de munca si se gasesc în preajma vârstei legale de pensionare. Acest tip de masura a aparut în tarile europene ca solutie la problema somajului de masa si ca o redistributie a muncii de la vârstnici la tineri. Ea s-a modelat paralel cu reforma sistemelor de pensii de dupa 1970.

Initial, a fost gândita ca o masura de tip activ, deoarece, prin iesirea de pe piata muncii a persoanelor vârstnice, se creau locuri de munca pentru generatiile tinere, care începusera sa devina un segment extrem de vulnerabil. Prin cresterea sperantei de viata si a conditiilor de viata si de munca, rezistenta indivizilor la iesirea de pe piata muncii a crescut. Mai mult, ex-

perienta de munca acumulata crea un avantaj segmentului vârstnic. Salvarea tinerilor a venit prin aparitia de noi calificari la care generatiile vârstnice nu se mai puteau adapta si care, fiind în apropierea vârstei de iesire de pe piata muncii, aveau mici sanse de reangajare în eventualitatea ca ar fi devenit someri. Mai mult, chiar si în aceasta eventualitate, s-a considerat ca ar fi mai usor de sustinut povara financiara pentru aceasta grupa de vârsta de-a lungul a doar înca câtiva ani, dupa care ar fi intrat în vigoare drepturile de pensie, decât sustinerea financiara a generatiilor tinere pe o perioada nedeterminata, pâna când ar fi reusit sa intre pe piata muncii. Intrarea târzie pe piata muncii era însotita de scaderea perioadei de cotizare la diferitele fonduri de risc (somaj, boala, pensie), ceea ce urma sa aiba un efect negativ asupra veniturilor individului în caz de boala sau concediere. La limita, exista riscul ca aceste venituri sa nu fie suficiente pentru a acoperi un minim de venit necesar supravietuirii, caz în care statul ar fi chemat sa intervina în echilibrarea acestei situatii, prin asistarea sociala a acestor indivizi.

P.a. s-a facut pe cai diferite. În Germania, sunt reglementari diferite pentru pensionarea pe caz de boala (minimum 5 ani de contributie pentru incapacitate de munca; femeile pot beneficia de câte 1 an de contributie pentru fiecare copil, astfel ca ele se pot califica pentru p.a. chiar si cu o foarte scurta istorie în piata muncii), pentru somaj îndelungat (la 60 de ani cu minimum 52 de saptamâni de somaj în ultimele 18 luni si o perioada de contributie minima de 15 ani), pentru femei (la 60 de ani cu 15 ani de contributie si cel putin 10 ani lucrati în ultimii 20). Rata de înlocuire a veniturilor nu este dependenta de modul de iesire la pensie. Datorita diferitelor modalitati de p.a., vârsta medie de pensionare este sub cea legala pentru limita de vârsta (65 de ani).

Franta a ales calea asigurarilor de somaj si ca un înlocuitor al politicilor active de combatere a somajului (cu exceptia câtorva masuri adresate tinerilor). O întelegere (1972) între sindicate si organizatia patronala nationala garanteaza celor de peste 65 de ani o compensatie de somaj pentru pierderea locului de munca. Cei de peste 60 de ani din sectorul privat, care contribuisera la fond cel putin 10 ani, puteau primi compensatia timp de 5 ani, dupa care aveau dreptul la pensie pentru limita de vârsta (70% din salariul brut al ultimelor 3 luni). Ulterior, aceasta facilitate s-a acordat si celor sub 60 de ani. Reforma sistemului de pensii a înasprit conditiile de pensionare la termen (minimum 40 de ani de cotizatie, pensie calculata în raport cu cei mai buni 25 de ani, nu 10), prevazând în paralel conditii stimulatoare pentru prevenirea excluziunii sociale a grupurilor de risc: patronii au fost exonerati de partea lor de contributie sociala pâna când salariatii din grupurile de risc împlinesc vârsta de pensionare la limita, a fost prevazuta o suma de bani care se acorda patronilor pentru fiecare persoana de peste 50 de ani neocupata angajata, ca si rambursarea cheltuielilor de calificare pentru acestia, daca ea era necesar.

Marea Britanie reglementeaza, de asemenea, p.a., prin protectia somerilor (daca patronul angajeaza la schimb o

persoana din rândurile somerilor), în caz de boala si incapacitate de munca a unui somer si pensii ocupationale (daca pensionarea se face la cerere, sunt reduse sensibil drepturile de pensii; daca sunt motive ale firmei sau restructurari, compania poate decide plata integrala a drepturilor de pensii), care acopera 51% din forta de munca.

În Suedia, sistemul de pensii a replicat sistemul de angajare. Pâna dupa razboi, Suedia a fost puternic orientata spre munca, drepturile de pensie, somaj, boala fiind stabilite pe principiul unei sume fixe de nivel scazut. În 1960 a fost introdusa o schema nationala obligatorie de pensionare, care suplimenta atât pensiile de vârsta, cât si pe cele ale vaduvelor si pe cele pentru diminuarea capacitatii de munca. Pensia suplimentara depinde de anii lucrati (minimum 30 pentru pensie integrala) si de cele mai mari venituri de-a lungul a 15 ani. Pensia si pensia suplimentara reprezinta 2/3 din media salariilor celor mai buni 15 ani. De asemenea, au un maxim stabilit la 7,5 ori valoarea unei sume de baza (indexabile). Dupa 1976, p.a. se poate accepta de la 60 de ani (vârsta limita de pensionare 65) cu reducerea cu 0,6% pe luna a drepturilor de pensie cuvenite. Totodata, fiecare luna de munca peste vârsta de pensionare pâna la 70 de ani aduce un spor al acestora de 0,5%. Exista trei modalitati de p.a.: prin combinarea angajarii cu timp partial si pensionarea (*part-time pension*), caz în care se obtine o pensie egala cu jumatate din pensia integrala la vârsta respectiva; prin diminuarea capacitatii de munca combinata cu ocuparea, pentru care exista posibilitatea acordarii unor pensii diferentiate (pensie integrala, 2/3 si 1/3), si sistemul de pensionare partiala, introdus în 1976. P.a. partiala se poate primi daca persoana este între 60 si 65 de ani, timpul de lucru a fost redus cu cel putin 5 ore pe saptamâna, cel ramas este de cel putin 17 ore pe saptamâna, persoana a lucrat cel putin 10 ani peste vârsta de 45, venitul sau dupa reducerea timpului de munca nu depaseste valoarea maxima a pensiei si este rezident suedez. Aceasta pensie compenseaza 65% din venitul pierdut.

Beneficii acordate în cazul p.a., ca procent din salariul mediu avut, 1980

Franta	Germania	Suedia	Marea Britanie
97,5	71,2	65,0	31,4

***Sursa**: Kohly, M.; Rein, M.; Guillemard, A. M.; van Gunsteren, H., (1991).*

Timpul a dovedit ca efectele sale nu sunt tocmai cele scontate, astfel încât de la jumatatea anilor '80 s-a manifestat tendinta de a limita aplicarea acestui tip de masura. Caracterul sau pasiv a început sa se manifeste dupa o perioada, când s-a constat reintrarea acestor indivizi în forme diferite pe piata muncii. În Franta, spre exemplu, se admite ca p.a. a favorizat aparitia de noi forme de angajare, cum sunt activitatile caritabile si voluntariatul. Multi dintre cei pensionati anticipat au reintrat pe piata muncii, formând asociatii de consultanta a companiilor franceze si a celor din lumea a treia, fiind, de asemenea, frecvent implicati în asociatii culturale si sociale.

În tarile foste comuniste, caracterul pasiv al acestui tip de masura este mai pregnant decât cel activ. Aceasta se datoreaza în principal proceselor de restructurare care au avut loc în aceste tari si care, într-o prima etapa, a însemnat disponibilizarea fortei de munca. Cu cât este mai lent ritmul schimbarii cu atât este mai târzie reabsorbtia fortei de munca si mai lunga perioada de sustinere financiara a indivizilor. Pe de alta parte, în toate aceste tari, inflatia a erodat puterea de cumparare a tuturor veniturilor populatiei, cu predilectie pe cele provenind din transferuri sociale, care nu fac obiectul negocierilor, astfel ca încercarea de a reveni pe piata muncii, mai ales pe *piata informala*, a devenit o chestiune de timp. În baza unui venit asigurat, acest segment de vârsta a fost atractiv pentru angajatorii care functioneaza pe piata informala, data fiind mai marea lor disponibilitate de a accepta salarii mici. Tari ca Lituania si R. Ceha au încetat deja aplicarea acestei masuri.

România a experimentat si ea p.a. la începutul anilor '90, ca masura reparatorie, garantând integral drepturile de pensie pentru cei sub vârsta limita de pensionare, dar îndeplinind minimul de vechime în munca. În cea de-a doua jumatate a anilor '90, o forma diferita de p.a. încerca sa evite revolta sociala, ca posibila reactie a populatiei la disponibilizarile masive ocazionate de restructurarile economice. De aceasta data s-a impus o vârsta apropiata de vârsta legala de pensionare, la acea data 57 pentru femei si 62 pentru barbati, si acceptarea statutului de somer, cu drepturile si obligatiile antrenate de acesta. La expirarea drepturilor de somer, individul urma sa intre în posesia drepturilor sale de pensie. Noua lege a pensiilor, adoptata în 2000, privind sistemul public de pensii, prevede posibilitatea pensionarii anticipate, ca si dreptul la pensie anticipata partiala. Ambele se adreseaza celor care se afla sub vârsta standard de pensionare cu cel mult 5 ani, dar, în primul caz, acestia trebuie sa depaseasca stagiul complet de cotizare cu cel putin 10 ani, în timp ce a doua situatie se refera la cei care l-au îndeplinit sau l-au depasit cu pâna la 10 ani. Cuantumul pensiei se stabileste în primul caz în aceleasi conditii cu cel al pensiei pentru limita de vârsta, în timp ce cuantumul pensiei anticipate partiale se stabileste prin diminuarea pensiei pentru limita de vârsta procentual, în raport cu perioada de cotizare. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: oferta de forta de munca, politici active, politici pasive, sisteme de asigurari de pensii

Bibliografie selectiva: **Kohly et al. (1991), Marginean (1999)**

Persoane fara adapost

Lipsa de adapost, definita ca reprezentând "deprivarea cea mai profunda cu putinta, în societatea noastra" (McGerigle si Lauriat, 1983), constituie o problema sociala asociata crizei locuintelor, corelata cu cresterea demografica si cu promovarea unor politici sociale care nu au inclus în preocuparile lor acest aspect, neconsiderându-l o prioritate a momentului (având în vedere problemele bulversante ale tranzitiei).

Persoanele fara adapost reprezinta un grup populational cu o mobilitate si

fluctuatie (în functie de situatia economica, politicile de locuire etc.) foarte mare, reprezentând în acelasi timp unul dintre grupurile sociale aflate în risc de marginalizare si excludere sociala cronica. Numarul persoanelor fara adapost este într-o continua crestere. Acestea apar în tot mai multe zone urbane si rurale, numarul acestora fiind totusi mai mare în zonele urbane. Întrucât fenomenul se intersecteaza cu saracia, numarul persoanelor fara adapost creste direct proportional cu cresterea saraciei.

Istoric

Istoric vorbind, au existat în toate timpurile oameni lipsiti de adapost, fie ca aceasta deprivare era una temporara, determinata de anumite catastrofe sau calamitati naturale (cutremure, inundatii, epidemii, incendii), fie ca se prezenta ca o forma de trai, datorita unei stari cronicizate de saracie.

În România, pâna în 1989, lipsa de adapost nu era o problema evidenta, deoarece una dintre politicile fundamentale ale regimului comunist a fost sa ofere fiecaruia un adapost, pe cât posibil conform standardelor comunitare prevazute de ideologia comunista, prin care locuintele individuale, în case, erau înlocuite de apartamente în blocuri, creând astfel în mod fortat o comunitate de oameni pentru fiecare bloc de locuinte. În acest context, avem de-a face cu impunerea acestei politici de locuire unora dintre populatiile nomade de rromi, care sunt astfel "stabilizati" în apartamente, producându-se practic o deculturare fortata a acestor grupuri de oameni. Pe de alta parte, o proportie semnificativa de oameni din zonele rurale este deplasata în zone urbane periferice, în perioada industrializarii tarii, aceste grupuri de oameni fiind consemnate la o locuire pe verticala si deprivate de loturile de pamânt care le apartinusera si care intra automat în proprietatea statului.

Pentru încurajarea politicii de locuire practicate de regimul comunist, se faciliteaza contractarea de apartamente proprietate personala, prin stabilirea unor rate accesibile clasei medii, "muncitoare", care este astfel împroprietarita.

Astfel, lipsa de adapost în aceasta perioada este o problema singulara, izolata la anumite grupuri deviante si necaracteristica populatiei în ansamblul sau.

Dupa 1989, ne confruntam cu o explozie a numarului de oameni care îsi stabilesc locuinta pe strazi, acestia fiind închisi în anumite categorii conceptuale, dintre care cea mai cunoscuta si des uzitata este cea a *copiilor strazii*. Lipsa politicilor de protectie sociala a persoanelor lipsite de adapost face ca fenomenul sa devina vizibil, impunând strategii de protectie sociala tintite spre grupurile de populatie afectate de aceasta problema.

Definirea conceptului

Literatura de specialitate propune mai multe definitii. Vom prelua definirea oferita de *Social Work Encyclopedia*, care defineste lipsa de adapost în mod literal si absolut, referindu-se la inexistenta unei locuinte de orice fel sau a oricarui substitut al unui spatiu de locuit. În acest termen, sunt inclusi cei care în mod literal nu au un adapost permanent, dormind pe strazi sau în adaposturi (azile) de noapte special instituite. Altii reprezinta dimensiunile

mai putin vizibile ale problemei, nefiind identificati pe strada, deoarece dorm la prieteni, în masini sau în cladiri abandonate (pentru România, un grup similar ar fi grupul celor care dorm în canale).

Un alt criteriu de definire a lipsei de adapost îl constituie **timpul/durata deprivarii**. Distingem astfel o *deprivare episodica,* caracteristica pentru acele persoane sau categorii de persoane care ramân în mod frecvent fara adapost, reusind sa gaseasca în cel mai bun caz solutii temporare; de asemenea, se identifica o *deprivare circumstantiala*, legata de un anumit eveniment/factor de mediu, fiind definita numai între limitele temporale ale acelui eveniment (lipsa de adapost pentru sinistratii diverselor catastrofe naturale); si, bineînteles, avem de-a face cu o *deprivare cronica*, pentru acele situatii în care lipsa de adapost devine un mod de viata, iar strada devine locuinta permanenta, în multe din aceste situatii adaptarea individului la strada fiind în fapt o strategie de supravietuire (copiii strazii, acei copii care se reîntorc pe strada, pentru ca reprezinta singurul mediu pe care îl cunosc si în care se simt protejati.

Categorii de persoane lipsite de adăpost

Pentru definirea categoriilor de populatie regasite sub termenul generic de persoane lipsite de adapost, cercetatorii care au studiat îndeaproape fenomenul identifica anumite grupuri de populatie care corespund definitiei persoanelor lipsite de adapost si se regasesc în toate mediile sociale si culturale.

Persoanele de pe strada (*street people*) sunt barbati si femei, tineri si copii a caror vestimentatie si comportament bizar atrage atentia publicului. Reprezinta de cele mai multe ori singurul grup pe care publicul îl asociaza cu categoria persoanelor fara adapost. Se izoleaza în parcuri, mijloace de transport etc. Clasificarea acestor persoane implica însa o întelegere a fenomenului, deoarece cauzalitatea fenomenului si modul de reprezentare sunt specifice fiecarei categorii în parte.

Astfel:

1. *persoanele cu boala mentala cronica* includ persoanele dezinstitutionalizate sau cele care fac parte dintr-un sistem ambulatoriu de sanatate mentala. Acestea prezinta o serie de probleme psihiatrice (schizofrenie, depresie, psihoze, tulburari de adaptare si de comportament, tulburari de personalitate) mult mai multe comparativ cu persoanele care au adapost, datorita lipsei unei monitorizari competente a bolii si implicit unei medicatii corespunzatoare (Surber et al., 1988);
2. *alcoolicii cronici* si abuzatorii de substante halucinogene prefera mirajul si falsa libertate a strazii sau se refugiaza în strada de toate problemele personale si sociale la care nu au gasit raspuns;
3. *imigrantii si refugiatii* reprezinta un subgrup de populatie lipsit de adapost, ceea ce afecteaza capacitatea lor de integrare în noua societate;
4. *persoane apartinând unor minoritati etnice sau rasiale:* unele cercetari considera ca exista o legatura între minoritati si persoanele fara adapost. Cresterea numarului de negri, hispanici, rromi si alte minoritati conduce la suprapopularea anu-

mitor orase (creste cererea pentru locuinte si locuri de munca, deci si presiunea asupra pietei muncii, pe de-o parte, si asupra administratiei publice, pe de alta parte) si, implicit, la cresterea numarului persoanelor fara adapost. Un studiu realizat în SUA, în 1987, arata ca 51,9% dintre persoanele fara adapost erau negri, iar 14,8% hispanici si asiatici (Waxman si Reyes, 1987);

5. *femei*: daca înainte de anul 1970 femeile reprezentau 25% din populatia fara adapost din SUA, astazi proportia lor s-a dublat (Hall, 1988). Cauze: boala mentala cronica, situatii de criza, saracie, violenta intrafamiliala care poate genera, la rândul sau, lipsa locuintei;
6. *familiile fara adapost*: familiile cu copii alcatuiau, în 1987, 65% din aceasta populatie în Providence, 63% în New York City, peste 50% în New Jersey si mai mult de 30% în Chicago, Detroit, Los Angeles. Conform Coalitiei Nationale pentru Persoanele fara Adapost din SUA (1987), mai mult de 40% din persoanele fara adapost sunt familii tinere. Conform Societatii de Servicii Comunitare din New York (1984), familiile fara adapost sunt la fel ca alte persoane, cu exceptia faptului ca nu au o locuinta;
7. *copiii fara adapost*: desi reprezinta probabil grupul cel mai mare de persoane lipsite de adapost, nu aspectul numeric ne impune o atentie deosebita asupra acestui grup de populatie, ci explozia fenomenului în România, dupa 1989, explozie care ne-a gasit complet nepregatiti.

Categorisiti sub termenul generic de "copii ai strazii", grupati în numar mare în marile orase, constituie o provocare lansata factorilor de decizie, în ceea ce priveste protectia sociala în general si politicile sociale de protectie a copilului, în special. Trebuie mentionat din start ca, sub termenul generic de copii ai strazii, se regasesc mai multe categorii de populatie afectate de anumite probleme sociale, care trebuie considerate în mod separat. Astfel, (a) parte din copiii de pe strazi provin din institutiile de ocrotire, care ofereau servicii de o calitate precara si din care copiii au fugit imediat dupa revolutie. Acesti copii, la rândul lor, se pot împarti în cel putin doua subcategorii: unii care au familii, dar au fost internati în institutii din diverse motive, si altii care sunt abandonati, nu-si cunosc familiile si deci nu au avut nici o optiune de locuire dupa plecarea din institutii.

O alta categorie care se regaseste pe strazi sunt (b) copiii din familii disfunctionale, care au ales strada deoarece locuirea în familie nu reprezenta o optiune viabila pentru ei. Iar o alta categorie o reprezinta (c) copiii din familii organizate, care sufera de anumite tulburari psihopatologice, cunoscute sub termenul de *tropomanie*, si care ajung pe strazi în baza reactiei la anumite impulsiuni necontrolabile de fuga de acasa. O ultima categorie dintre copiii întâlniti pe strada imediat dupa revolutie sunt (d) acei copii care aleg sa locuiasca pe strada pentru o anumita perioada, în urma unor probleme în familie, dar care, dupa primul impact cu politia, se întorc în familiile lor.

La aceste categorii de copii lipsiti de adapost se adauga o noua categorie, aparuta dupa 1989, si anume (e) copiii nascuti pe strada si lipsiti de adapost înca de la nastere. Între acestia sunt

identificate doua subcategorii: copiii abandonati pe strada si copiii parintilor lipsiti de adapost.

Tot în categoria mare a celor lipsiti de adapost regasim (f) un grup de copii care au depasit vârsta legala a copilariei, provin din institutiile de ocrotire si, datorita lipsei oricarei politici de protectie a copilului dupa iesirea din sistemul de ocrotire, ajung sa populeze strazile marilor orase, deschizând un cerc vicios, care îi condamna la cronicizarea problemelor sociale asociate problemei lipsei de adapost.

8. În afara de categoriile mentionate, un alt grup în crestere îl constituie *vârstnicii* care nu au nici un suport din partea familiei si, în mod special, cei care nu beneficiaza de o pensie stabila lunar, fie pentru ca nu au lucrat niciodata, fie pentru ca numarul de ani lucrati este prea mic sau (cazul cel mai specific României) sunt pensionari CAP, având pensii foarte mici. Tot în aceasta categorie pot fi inclusi si acei vârstnici care au fost victimele afacerilor oneroase în care li s-au vândut locuintele în baza unor semnaturi de luare în spatiu în schimbul îngrijirii la domiciliu. Politicile sociale nu asigura suficienta protectie pentru aceasta categorie de populatie, ceea ce face ca vizibilitatea sa în cadrul celor lipsiti de adapost sa creasca alarmant.
9. O ultima categorie de persoane adulte, lipsite de adapost, o constituie *categoria cersetorilor de profesie*, pentru care strada devine nu numai adapostul, ci si sursa de subzistenta. Între acestia, persoanele cu intelect liminar, cu dizabilitati sau cu probleme de sanatate mentala sunt supuse unui risc major, datorita lipsei institutiilor responsabile pentru identificarea acestor cazuri si internarea lor în vederea luarii în evidenta si a asigurarii medicatiei necesare, în functie de afectiunea diagnosticata, sau înregistrarea lor în vederea acordarii beneficiilor la care au dreptul, în cazul persoanelor cu dizabilitati.

Cauzele lipsei de adãpost

1. **Criza locuintelor** constituie una dintre cauzele structurale fundamentale ale problemei lipsei de adapost atât la nivel international, cât si pe plan intern. Aceasta se coreleaza cu explozia demografica si aglomerarile urbane, generând zone de maxima incidenta în ceea ce priveste lipsa de adapost, cu toate problemele corelate. Micsorarea bugetului prevazut pentru construirea de locuinte sociale si derogarea statului de la aceasta responsabilitate, cu plasarea sa subsecventa la nivelul autoritatilor locale, constituie un obstacol în plus datorita (a) lipsei (sau întârzierilor semnificative) unor norme metodologice clare privind obligativitatea alocarii unor fonduri pentru locuintele sociale; (b) absentei personalului calificat pentru identificarea si evaluarea incidentei si prevalentei acestei probleme pe plan local si implicit proiectarea unor programe de suport (absenta asistentilor sociali calificati în primarii); distribuirea egala de fonduri, la nivelul primariilor locale, în contextul unor situatii socio-economice mult diferite de la o zona la alta (concluzii adoptate în urma cercetarii privind evaluarea serviciilor de protectie sociala în România, coordonata de ICCV,

MMPS si Universitatea Bucuresti, Facultatea de Sociologie si Asistenta Sociala, noiembrie-iunie 2000).

2. **Pauperizarea accentuata a populatiei în conditiile dezechilibrului economic determinat de tranzitia spre o economie de piata** reprezinta un alt factor structural în cresterea semnificativa a numarului de persoane lipsite de adapost. La aceasta se asociaza **ratele crescute de somaj** si **cresterea artificiala a preturilor locuintelor, datorita ratelor bulversante ale inflatiei**.
3. **Lipsa unor politici de protectie sociala pentru tinerii proveniti din institutiile de ocrotire**. Parasirea institutiilor de ocrotire dupa împlinirea vârstei de 18 ani (în cazul continuarii studiilor, vârsta de iesire din institutie crescând pâna la 25 de ani) reprezinta o poarta închisa, datorita lipsei oricarui suport social acordat acestor tineri. Si în aceasta situatie, lipsa politicilor sociale genereaza lipsa serviciilor, agravata de absenta personalului specializat din institutiile abilitate pentru protectia familiei si copilului (lipsa asistentilor sociali la nivelul autoritatilor locale).

Direcții de acțiune în politicile sociale

Situatia persoanelor fara adapost se afla în atentia politicienilor, indiferent de orientarea lor politica, datorita amplorii fenomenului si impactului acut asupra altor probleme sociale. Pâna în prezent, programele organizatiilor nonguvernamentale au esuat în rezolvarea acestei probleme, în timp ce programele guvernamentale au intervenit anemic si neeficient, politica de descentralizare fiind interpretata ca o retragere a statului din protectia sociala. Pe de alta parte, schimbarile produse la nivel global au stabilit noi prioritati în alocarea resurselor economice în întreaga Europa. Transferarea politicii locuirii în responsabilitatea sectorului privat a scazut sansele obtinerii unei locuinte pentru cei care apartin claselor sociale cu venituri modeste.

În general, se considera ca raspunsul la problema persoanelor fara adapost trebuie sa fie coerent, oferind strategii pe termen lung si fiind coordonat de mai multe sisteme sociale. Liniile directoare ale unui astfel de program sunt:

(a) *locuinte sociale si adaposturi sociale de urgenta* (o resedinta stabila este absolut necesara, în special în caz de somaj, boala mentala si situatii de criza; legat de acestea, nevoile de îngrijire medicala, ca si reintegrarea ocupationala reclama o locuinta stabila). Se pare ca programele sociale dezvoltate în domeniu nu au rezultate pe masura investitiilor pe care le solicita. Adaposturile sociale din tarile dezvoltate sunt suprasolicitate si, de regula, populate cu persoane singure. Exista si adaposturi sociale de urgenta pentru mamele cu copii, care au ajuns în strada datorita violentei intrafamiliale si care au sanse reduse de a parasi într-un timp scurt adaposturile, fiind astfel potentata o oarecare dependenta de asemenea servicii sociale;

(b) *asigurarea unor venituri adecvate:* crearea de locuri de munca protejate pentru persoanele care se afla în strada datorita lipsei de venituri din cauza unor handicapuri fizice, acordarea temporara a unor beneficii sociale care sa asigure un minim decent de viata;

(c) *coordonarea serviciilor special destinate persoanelor fara adapost*: numeroase agentii si organizatii nonguvernamentale ofera raspunsuri la aceasta problema, dar se resimte nevoia unei coordonari a serviciilor. Exista programe punctuale care întretin fenomenul (ca, de exemplu, oferirea de hrana si îmbracaminte copiilor strazii, fara alte masuri sau interventii care sa solicite din partea copiilor motivatii pentru schimbarea stilului de viata). O buna cunoastere si o colaborare între organizatiile voluntare si institutiile statului (primarii, politie) creste eficienta unor astfel de interventii;

(d) *recunoasterea faptului ca solutiile pe termen scurt nu rezolva problema:* nevoia de adapost si hrana devine o necesitate stringenta si solicita raspuns imediat, dar orice actiune orientata spre satisfacerea nevoilor bazale trebuie corelata cu actiuni care sprijina dezvoltarea întregii persoane, asigurând reinsertia sociala. Este nevoie de o întreaga configuratie a politicilor sociale care sa previna o astfel de problema si sa intervina concret în rezolvarea cazurilor care apar la nivel comunitar.

Problema protectiei sociale a persoanelor fara adapost trebuie privita si prin puterea de dezvoltare a comunitatilor locale. La nivel international, ca si la nivel national, rezolvarea acestei probleme a cazut în responsabilitatea autoritatilor locale, care se lovesc de lipsa fondurilor în dezvoltarea unor programe sociale în domeniu. Cu exceptia acordarii beneficiilor sociale (ajutorul social, în cazul României), autoritatile locale par depasite de problema. Raspunsul consiliilor locale este limitat de nivelul scazut al resurselor comunitare.

(e) *programe de preventie* la nivel national, *programe de sprijin punctual* (centre de informare si consiliere, adaposturi sociale de urgenta, centre medicale), *programe de promovare a sanatatii* si de prevenire a transmiterii bolilor sexuale în rândul celor care traiesc în strada;

(f) *interventia asistentei sociale:* Meyer (1988) considera ca provocarea asistentului social de a se implica în rezolvarea acestei probleme trebuie sa fie coordonata pe doua niveluri. La primul nivel se afla ajutorul direct acordat persoanelor fara adapost si aflate în nevoie, iar la nivelul al doilea, asistentii sociali pot contribui la dezvoltarea unui cadru teoretic documentat prin studii ale populatiilor lipsite de adapost, în contextul caruia se pot dezvolta strategii de politica sociala. De asemenea, asistentii sociali pot deveni parteneri activi în dezvoltarea de programe sociale la nivel local, regional sau national, în formularea de strategii si solutii pe termen scurt si lung în rezolvarea acestei probleme.

Un exemplu de politici sociale promovate la nivel local pentru solutionarea problemei lipsei de adapost îl ofera municipiul Arad, a carui primarie a propus un plan de dezvoltare comunitara, formulând politici clare pentru asigurarea unui adapost tinerilor care parasesc institutiile de ocrotire (este prevazut anual un numar de locuinte sociale destinate acestor tineri, personalul specializat al primariei ocupându-se de evaluarea periodica a dimensiunii problemei si identificarea prioritatilor), politici corelate cu politicile de ocupare

a fortei de munca, în baza carora se ofera cursuri practice acestor tineri, ajutându-i pentru gasirea unui loc de munca. De asemenea, în cadrul planului de dezvoltare comunitara, este prevazuta functionarea unui azil de noapte pentru toate categoriile de persoane mentionate, care la un moment sau altul sunt deprivate de adapost.
◢**Doru Buzducea & Marciana Popescu**◣

Vezi si: copiii strazii; politici sociale privind protectia familiei si a copilului în România; lipsa de locuinta; locuinta sociala; politici de locuire

Bibliografie selectiva: **Edwards si Hopps (1996); Johnson (1989); Maza si Hall (1988); McGerigle si Lauriat (1983)**

Piata muncii

P.m. este spatiul virtual în care se organizeaza si se desfasoara relatiile de munca, adica acelea dintre detinatorii si cumparatorii de forta de munca. Bunul tranzactionat pe aceasta piata este *forta de munca*.

Piata muncii sau a fortei de munca este cadrul economico-social în care se regleaza *cererea si oferta de forta de munca*. Cum oferta este direct proportionala, iar cererea invers proportionala cu pretul fortei de munca, exista, prin urmare, un nivel al salariului, la intersectia celor doua traiectorii, la care cererea si oferta sunt egale. În acest punct se atinge un nivel de ocupare de echilibru, la care forta de munca este utilizata eficient, respectiv, un salariu de echilibru. Nivelul salariului este principalul regulator al p.m., dar nu singurul.

Atunci când cererea si oferta ating nivelul de echilibru ($O_{fm}=C_{fm}$), vorbim despre o piata echilibrata. Corespondenta are în vedere atât caracteristicile cantitative, cât si pe cele calitative. Când aceasta corespondenta nu se realizeaza, vorbim despre o piata dezechilibrata. Cazul de echilibru al p.m. este mai degraba accidental, cererea si oferta de forta de munca fiind determinate de factori de natura diferita, care evolueaza în ritmuri si sensuri diferite. Pe de o parte, avem schimbarile de structura ale cererii, care sunt greu predictibile si rapide, iar pe de alta, sistemul educational, care este relativ inflexibil, asa încât acesta raspunde cu o oarecare întârziere la schimbarile structurale ale cererii fortei de munca. Cazul de dezechilibru în care $O_{fm}>C_{fm}$ defineste somajul. Cel în care $O_{fm}<C_{fm}$ defineste ocuparea totala.

Din perspectiva cererii, p.m. este una derivata, ea fiind determinata de caracteristicile procesului productiv. Din perspectiva ofertei, ea este una principala, având propria sa determinare. Prin urmare, una dintre caracteristicile sale este *multidimensionalitatea*, aici interferând factori economici, sociali si culturali. O alta caracteristica este aceea de a fi cea mai *imperfecta* dintre piete, fiind restrictionata de o varietate de conditionari extraeconomice: naturale (structura etnica, dupa vârsta sau sex), dobândite (structura sociala) sau induse de negocierile colective privind ajustarea cererii si ofertei. Un al treilea atribut este acela de a fi o *piata organizata si reglementata*, dat fiind bunul cu totul special care face obiectul tranzactiilor acestei piete: forta de munca. Pretul acesteia - salariul - are si o determinare sociala, el cunoscând

adesea un nivel minim garantat, rezultat al interventiei statale. Începând cu sfârsitul anilor ‘60, statul si-a facut tot mai simtita prezenta în protejarea fortei de munca si în medierea cererii-ofertei de forta de munca. Este, de asemenea, o *piata negociata*. Relatiile de munca au o baza contractuala. Mai mult, nivelul salariului, conditiile de munca, recompensele, volumul si structura ocuparii poarta adesea amprenta negocierilor colective si a presiunii sindicatelor. Nu în ultimul rând, este o *piata segmentata* - profesional-ocupationala, educationala, functie de mediu, vârsta, forma de proprietate a agentilor economici, ramura de activitate etc.

Asemeni celorlalte piete, urmare a tot mai intensului proces al internationalizarii investitiilor, comertului si cooperarii, al extinderii intreprinderilor transnationale, si p.m. a fost supusa unui proces al globalizarii.

Atât Keynes, cât si Beveridge au sustinut ca bazele *statului bunastarii* în economiile capitaliste se regasesc în p.m. În functie de modalitatile de interventie a statului în p.m., de felul în care au fost reglementate intrarile-iesirile în/de pe p.m. si ocuparea fortei de munca, literatura de specialitate identifica trei modele ale statului bunastarii.

Modelul *social-democratic sau institutional* a fost orientat spre masurile active privind protectia somerilor - extinderea serviciilor sociale, sustinerea angajarii femeilor, crearea de locuri de munca bine platite si cu protectie sociala asigurata, programe speciale pentru tineri prin care se sustine mobilitatea profesionala si geografica. Este un model bazat pe o abordare de tip "investitie sociala". Viabilitatea lui pe termen lung este pusa la îndoiala si datorita faptului ca ocuparea deplina în sectorul public a fost atinsa, ceea ce impune orientarea spre crearea de locuri de munca în sectorul privat.

Modelul *corporativist sau în raport cu meritele în munca* pune un accent deosebit pe experienta în munca, corelata cu sustinerea angajarii fortei de munca masculine (considerat aducatorul de venit al familiei) si descurajarea muncii feminine. Drepturile de securitate sociala decurg în principal din calitatea de salariat si sunt direct legate de performantele în munca. Un efect imediat al unei astfel de orientari este existenta unui larg segment de tineri someri de lunga durata. Obiectivul ocuparii depline în tarile care au optat pentru aceasta strategie traditionala a fost urmarit doar în raport ocuparea fortei de munca masculine, ceea ce a deschis politicilor sociale contemporane o directie explicita de actiune - sustinerea angajarii femeii în vederea realizarii unei cariere profesionale.

Modelul *liberal sau rezidualist* s-a bazat pe minima interventie a statului în p.m. Ideea de ordine este flexibilizarea pietei muncii si a celei salariale. Tarile care au optat pentru o astfel de strategie au ales sa atinga obiectivul ocuparii depline cu pretul cresterii inegalitatilor de venit. Au fost create astfel, pe de-o parte, numeroase locuri de munca prost platite, dar usor accesibile tuturor, cu o protectie sociala necorespunzatoare, bazata pe principiul minimei eligibilitati, si, pe de alta, un numar relativ mic de locuri de munca bine platite, care cer personal înalt calificat. În acest fel a fost facilitata intrarea pe piata muncii a celor

slab calificati, care, în tarile europene, formeaza cea mai mare parte a somerilor de lunga durata. Un efect pozitiv al acestui mod de abordare a fost accelerarea fluxurilor de intrare-iesire în/de pe p.m. si deci scaderea duratei somajului.

Un model cu totul particular al abordarii p.m. este întâlnit în Japonia, unde statul sprijina mobilitatea salariatilor între firme, indiferent daca acestea apartin aceleiasi ramuri economice sau nu. Efectul unei astfel de abordari este o rata si o durata a somajului deosebit de mica.

Principala diferenta care a rezultat ca urmare a orientarii spre una sau alta dintre aceste strategii de actiune consta nu atât în diferente ale ratei somajului sau ale ocuparii, cât în diferente de structura a celor activi/inactivi pe p.m.

Reglementarile privind intrarile si iesirile în/de pe p.m. formeaza politicile p.m. sau politicile de ocupare si combatere a somajului. Ele se structureaza în doua categorii; *politicile pasive* constituie o forma directa de protectie a celor exclusi de pe piata muncii, în timp ce *politicile active* urmaresc sa previna si sa combata excluderea de pe p.m.

Indicatori ai p.m. si surse de date. Indicatori care se folosesc în analiza p.m. sunt indicatori care caracterizeaza forta de munca sub diferitele sale aspecte. Prin urmare, este vorba de un sistem de indicatori pe care S. Pert (1997) îi sintetizeaza în trei grupe: *indicatori de nivel*, care reflecta aspecte cantitative legate de forta de munca - indicatorii resurselor de munca (populatie totala, activa, în vârsta de munca, în afara limitelor de vârsta activa), indicatorii ocuparii si somajului, indicatorii salarizarii (costul fortei de munca), indicatori ai conditiilor de munca si cei care caracterizeaza relatiile care iau nastere pe aceasta piata; *indicatori de structura*, care sunt indicatorii de nivel, structurati dupa dimensiuni care segmenteaza piata fortei de munca - grupe de vârsta, sex, calificari profesionale, nivel de educatie marimea agentilor economici sau forma lor de proprietate, durata somajului tipurile de profesii preponderent afectate si timpul lucrat; *indicatori derivati,* cei care combina diferitele criterii si caracteristici ale populatiei. Sursele de date pentru obtinerea acestor indicatori sunt datele demografice, ale institutiilor de învatamânt, ministere de resort si reprezentantii sai la nivel local, Comisia de Statistica, alte institutii guvernamentale sau nonguvernamentale direct implicate sau interesate în procesele ce au loc pe piata muncii.

Institutiile importante pentru p.m. în România sunt:

- Ministerul Muncii si Protectiei Sociale (MMPS), prin reprezentantii sai locali - Oficiile de Forta de Munca si Somaj (OFMS), care urmaresc ceea ce se întâmpla pe piata muncii;
- ANOFP - Agentia Nationala de Ocupare si Formare Profesionala, înfiintata în 1998, organism tripartit (stat-patronat-sindicate), având în subordine agentiile judetene de OFP, iar ca obiective principale institutionalizarea dialogului social în domeniul ocuparii si formarii profesionale, aplicarea masurilor de protectie sociala destinate persoanelor neîncadrate în munca si a strategiilor în domeniul ocuparii si formarii profesionale. Între atributiile

sale se numara si administrarea fondului pentru plata ajutorului de somaj, a carui executie bugetara trebuie prezentata MMPS. Alaturi de acesta, ANOFP poate face propuneri de acte normative în domeniul ocuparii si formarii profesionale, ca si studii si analize pe care MMPS le va putea folosi în elaborarea strategiilor în acest domeniu;

- un observator atent si, în acelasi timp, furnizor important de date este Comisia Nationala pentru Statistica (CNS) si oficiile sale judetene (CJS), prin balanta de munca pe care o alcatuieste anual si cercetarea trimestriala pe baza de esantion privind caracteristicile fortei de munca - Ancheta fortei de munca în gospodarii (AMIGO);
- alaturi de acestea, Fundatia Internatinala pentru Management (FIMAN), gestionar al unor fonduri Phare în România, a dezvoltat la mijlocul anilor '90, timp de trei ani, programul de masuri active de combatere a somajului (PAEM), în diferite regiuni din tara, în ideea de a sprijini dezvoltarea unor masuri active de suport al somerilor acolo unde exista interes si sprijin din partea decidentilor locali. Totodata, studiile realizate în aceste zone au adus informatii despre caracteristicile pietei fortei de munca locale si au permis demararea unor astfel de masuri. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: cerere de forta de munca; oferta de forta de munca; somaj; ocuparea fortei de munca; politici active; politici pasive; statul bunastarii

Bibliografie selectiva: **Esping-Anderson (1990); FIMAN (1997a)**

Piete interne

Vezi noul management public

Planificarea urbana

Cei care planifica îsi propun identificarea obiectivelor "corecte" pe care trebuie sa le atinga orasul si sa determine resursele disponibile pentru atingerea acestora, precum si sa identifice constrângerile în realizarea lor. Ca organizare, cei care planifica sunt fie o agentie cvasiindependenta - numita comisie de planificare - fie o agentie (*staff agency*) care îl asista pe primar sau pe seful departamentului de planificare în formularea politicilor. Unul din cele mai vizibile produse ale administratiei locale este planul de folosire a terenului (*land-use plan*), care reflecta studii tehnice asupra utilizarii curente a terenului/spatiului urban si proiecteaza modele de crestere economica. Planul sugereaza politici municipale fezabile si favorabile promovarii obiectivelor orasului în acord cu utilizarea curenta a spatiului urban. "Zonarea" este principalul instrument pentru implementarea planului de folosire a terenului, functia acesteia fiind aceea de a preveni "folosirea necorespunzatoare" a spatiului urban. Planul de folosire a terenului include, de asemenea, reguli si reglementari pentru subdivizari, specificarea dimensiunii loturilor de teren, modul de construire a trotuarelor si a strazilor, distanta dintre strazi, amplasarea birourilor, a cladirilor industriale, a cladirilor de locuit etc. (Schultze, 1974, p. 387).

Cele mai mari eforturi de planificare sunt cristalizate în formularea *planului urbanistic general*. Planul urbanistic

general este o dezvoltare, un produs a ceea ce este denumit în planificarea urbana "determinismul mediului înconjurator", deoarece mediul este elementul care transcende orice alta realitate - sociala, economica, politica etc. - desi nu este punctul de vedere al tuturor planificatorilor.

Dezvoltarile teoretice si practice din ultimele doua decenii arata însa ca planificarea este o functie aflata înca într-un proces de a se defini pe sine însasi.

Într-un studiu din 1997, **N. Taralunga** si **S. Racoviceanu** prezinta paleta politicilor urbane si principalii indicatori caracteristici acestora:

1. **politica de terenuri urbane,** având ca principali indicatori:

   a) *structura pietei de terenuri* (utilizarea terenului urban; zonificare functionala; densitati urbane);
   b) *tipul de proprietate* (domeniu public; domeniu privat al statului/ consiliilor locale; domeniu privat);
   c) *echiparea edilitara* (alimentare cu apa, gaze naturale, electricitate; canalizare, retele termice, telefonice etc.);
   d) *valoarea terenului* (numar de tranzactii; pretul terenului; amplasamentul terenului; proprietarul acestuia);
   e) *impozite pe teren* (cuantumul impozitului; atractivitatea amplasamentului);
   f) *puterea de cumparare a populatiei* (veniturile populatiei; posibilitatile de economisire ale populatiei; accesul populatiei la credite).

2. **politica de locuinte si asigurare a locuirii,** având ca principali indicatori:

   a) *indicatori cantitativi si calitativi ai locuirii:* numar de locuinte; suprafata locuibila/locuinta; suprafata locuibila/persoana; suprafata locuibila/camera; tipul de proprietate; disponibilitatea serviciilor (apa, canalizare, încalzire centrala, electricitate, telefonie etc.); structura locuintei (materialele folosite la constructie, izolare termica si fonica, etanseizare la praf si insecte, poluare din cauza agentului termic, surse de îmbolnavire, vechimea locuintei etc.); suprafete în comun; utilitati în jurul locuintei; spatii verzi, locuri de joaca pentru copii; surse de probleme (pe tipuri de probleme); gradul de satisfactie a locatarilor (functie de tipurile de servicii si utilitati disponibile);
   b) *gradul de acces la o locuinta* (pretul pietei pe tipuri de locuinte; raportul cost/venituri; valoarea chiriei/m^2/luna);
   c) *structura costurilor unei locuinte* (costul mediu al terenului (lei/m^2); costul mediu al infrastructurii; costul constructiei);
   d) *caracteristicile socio-economice ale locatarilor* (veniturile acestora; gradul de dependenta de diferite servicii sociale; posibilitati de economisire);
   e) *forme de organizare* (asociatii de proprietari; asociatii de locatari; agentii imobiliare);
   f) *liste de asteptare* (numar de solicitanti; prioritati; vârsta);
   g) *posibilitati si forme de finantare* (buget local - locuinte, utilitati - lei/m^2/an; credite; programe internationale de finantare).

3. **politici (sectoriale) de dezvoltare economica,** având ca principali indicatori:

a) *indicatori economici:* forta de munca pe sectoare de activitate; numarul agentilor economici si principalii agenti economici; marimea medie a principalilor agenti economici; tendinte de dezvoltare (hoteluri, birouri, comert, locuinte etc.); rata inflatiei si tendinte; rata dobânzilor si tendinte; rata somajului si tendinte; nivelurile de venit ale populatiei si tendinte;

b) *administratia publica locala:* organizarea administratiei publice locale - departamentul economic; taxe din activitati economice; venituri din impozite pe proprietate; împrumuturi; obiective de investitii cu finantare de la bugetul local; transferuri de la bugetul de stat; relatii cu sectorul privat; gradul de acoperire cu servicii publice; procedura de autorizare pentru activitati economice; procedura de obtinere a autorizatiilor de constructie; regulamente urbanistice; planuri de investitii.

4. **politica serviciilor publice,** incluzând indicatori cu privire la:

a) *educatie:* numar de unitati de învatamânt; raportul populatie scolara/numar de unitati de învatamânt; grad de pregatire profesionala; cifra de scolarizare; grad de echipare a unitatilor de învatamânt;

b) *sanatate:* starea de morbiditate a populatiei; rata mortalitatii infantile; gradul de cuprindere si nivelul serviciilor oferite de asistenta medicala;

c) *asistenta sociala:* numar total de beneficiari ai diverselor servicii specializate; numar de cantine de ajutor social si de beneficiari; numar de copii în institutii publice si alternative de îngrijire; gradul de dependenta de institutiile specifice de suport;

d) *cultura:* numar de teatre si cinematografe; numar de spectacole oferite; biblioteci publice; librarii si târguri de carte etc.;

e) *alimentare cu apa, canalizare si salubritate:* acces la sistemul de alimentare cu apa; accesul la canalizare; calitatea serviciului; modalitati de colectare a deseurilor; amplasamente de depozitare; eficienta serviciilor: raportul eficacitate/cost;

f) *transportul de calatori:* structura si starea parcului auto; trasee, grad de acoperire si frecventa circulatiei autobuzelor; costul transportului si gradul de suportabilitate al populatiei.

5. **politica de mediu,** care are drept principali indicatori:

a) *mediul natural:* clima; conditii de relief; probleme specifice ale cadrului natural;

b) *folosirea energiei:* tipuri de energie folosite pentru prepararea hranei; tipuri de energie folosite pentru încalzire; principalii agenti economici consumatori de energie;

c) *poluarea aerului si a apei si cea sonora:* surse de poluare; agenti poluanti; poluarea din traficul rutier; raza si gradul de poluare etc.;

d) *colectarea si depozitarea deseurilor:* modalitati de colectare a deseurilor; deseuri periculoase; sortare/reciclare; amplasamente

de depozitare; eficienta serviciului: raportul eficacitate/cost.

6. **politica de revitalizare urbana generala** include indicatori din toate celelalte politici, dar si aspecte referitoare la legislatie, institutii/organizatii, cadru natural, revitalizarea centrului/periferiilor s.a. ◢**Adrian Dan**◣

Bibliografie selectiva: **Abraham (1992), Schultze (1974), Taralunga si Racoviceanu (1997)**

Plasament familial

Masura de protectie ce poate fi luata de Comisia pentru Protectia Copilului Judeteana sau a sectoarelor municipiului Bucuresti pentru protectia copilului în dificultate. În functie de împrejurarile care impun luarea unei masuri de protectie, Comisia pentru Protectia Copilului poate hotarî încredintarea sau plasamentul copilului unei familii sau persoane care consimte la aceasta si care prezinta conditiile materiale si garantiile morale necesare dezvoltarii armonioase a acestuia. Plasamentul sau încredintarea copilului unei familii sau persoane reprezinta una dintre masurile alternative pe care Comisia pentru Protectia Copilului le poate adopta fata de plasamentul sau încredintarea copilului într-un centru de plasament (institutie rezidentiala). Plasamentul sau încredintarea copilului în familie au fost prevazute de legislatia româneasca în domeniul protectiei copilului. Desi s-a demonstrat ca protectia copilului în institutii rezidentiale era defavorabila dezvoltarii copilului si mult mai costisitoare, pâna în 1997, plasamentul sau încredintarea copilului în familie au fost foarte putin utilizate. Nu existau servicii publice sau private care sa identifice, sa evalueze si sa pregateasca familia pentru a acorda protectie la domiciliul sau unui copil si sa urmareasca integrarea si dezvoltarea copilului în familia de plasament.

Comisia pentru Protectia Copilului poate hotarî încredintarea copilului daca parintii acestuia sunt decedati, necunoscuti, pusi sub interdictie, declarati juridic morti ori disparuti sau decazuti din drepturile parintesti si nu a fost instituita tutela, în cazul în care copilul a fost declarat abandonat prin hotarâre judecatoreasca ramasa definitiva. Atunci când securitatea, dezvoltarea sau integritatea morala a copilului sunt periclitate în familie din motive independente de vointa parintilor, la cererea acestora, a unuia dintre ei sau a unei rude a copilului, pâna la gradul al patrulea inclusiv, Comisia pentru Protectia Copilului poate hotarî plasamentul copilului la o familie sau la o persoana. Exercitarea drepturilor parintesti, precum si relatia copilului cu parintii difera în functie de tipul masurii, încredintare sau plasament. Pe toata durata plasamentului familial, parintii copilului îsi mentin drepturile si obligatiile fata de acesta si au dreptul sa mentina un contact permanent si nemijlocit cu copilul, pe toata durata plasamentului. Vizitarea copilului de catre parinti la domiciliul persoanei sau familiei la care acesta a fost dat în plasament se realizeaza numai cu acordul familiei de plasament si în prezenta reprezentantilor serviciului public specializat. În situatii exceptionale, daca parintii sau unul dintre acestia pun în pericol securitatea, dezvoltarea sau integritatea morala a copilului prin exercitarea în mod abuziv a drepturilor parintesti sau prin neglijenta grava în îndeplinirea obligatiilor parintesti, serviciul public specializat pentru protectia copilului poate decide plasamentul copilului în regim de urgenta într-un cen-

tru de primire sau la o familie, atestata în acest scop. ◢Nina Petre◣

Vezi si: actori sociali implicati în protectia copilului în dificultate în România; copil în dificultate; plasamentul copilului în regim de urgenta; asistent maternal profesionist

Plasamentul copilului în regim de urgenta

Masura de protectie care se hotaraste de catre directorul serviciului public specializat pentru protectia copilului în situatii exceptionale, daca parintii sau unul dintre acestia pun în pericol securitatea, dezvoltarea sau integritatea morala a copilului, prin exercitarea în mod abuziv a drepturilor parintesti sau prin neglijenta grava în îndeplinirea obligatiilor de parinte. Plasamentul copilului în regim de urgenta se realizeaza într-un centru de primire în regim de urgenta, care functioneaza în cadrul serviciului public specializat pentru protectia copilului sau al unui organism privat autorizat sa desfasoare activitati de protectie a copilului în dificultate (ONG), sau la o persoana sau familie, atestata în acest scop de Comisia pentru Protectia Copilului. Plasamentul în regim de urgenta poate fi cerut de oricine sesizeaza o situatie care sa îl impuna. Comisia pentru Protectia Copilului se pronunta în cel mult 15 zile pentru plasamentul în regim de urgenta. O data cu hotarârea încredintarii, Comisia pentru Protectia Copilului sesizeaza instanta judecatoreasca pentru începerea procedurilor de decadere a parintilor sau a unuia dintre ei din drepturile parintesti. Pe durata plasamentului în regim de urgenta se suspenda exercitiul drepturilor pe care le au parintii fata de copii.

◢Nina Petre◣ Vezi si: plasament familial; actori sociali implicati în protectia copilului în dificultate în România; copil în dificultate

Plati compensatorii

Componenta a programelor de concedieri colective, care vizeaza compensarea salariatilor disponibilizati pentru scaderea bunastarii survenita ca urmare a pierderii locului de munca. Platile compensatorii contribuie la cresterea *sustenabilitatii politice* a programelor de restructurare economica, putând fi asociate cu concedieri colective *voluntare* sau *impuse*. În acelasi timp, programele ce prevad acordarea de plati compensatorii necesita un *efort financiar substantial,* fiind deci nevoie de o *estimare cât mai precisa* a cuantumului acestora în raport cu pierderile efective suferite de salariatii afectati. În general, platile compensatorii sunt calculate dupa o regula stabilita intuitiv si care implica criterii precum *vechimea în munca* si/sau *nivelul anterior al salarizarii*.

Legislatie. În România, programele de reglementare a compensatiilor în cazul concedierilor colective au fost initiate de OG nr. 13/1995. Aceasta ordonanta acorda plati compensatorii de sase salarii de baza nete personalului disponibilizat cu o vechime în munca de cel putin 12 luni. Ea stabilea, de asemenea, scutirea timp de doi ani, de la plata impozitului pe venit pentru cei care desfasoara activitati economice pe baza liberei initiative, ca persoane

fizice independente sau organizati în asociatii familiale. Ordonanta nr. 13 a fost aplicata într-un numar relativ redus de întreprinderi, pe baza unei liste stabilite de guvern.

Sistemul de plati compensatorii a fost însa institutionalizat o data cu Ordonanta de Urgenta nr. 9/1997, care a abrogat prevederile corespunzatoare ale OG nr. 13/1995. Aceasta a fost aplicata pe scara larga si apoi modificata de o serie de alte acte normative. OUG nr. 98/1999 a abrogat, la rândul sau, toate actele normative bazate pe OUG nr. 9/1997, restabilind structura programelor de concediere colectiva.

Finantarea platilor compensatorii a fost asigurata preponderent de fondul de somaj; totusi, a existat si o finantare alternativa, si anume din bugetul întreprinderilor aflate în proces de restructurare. Sase astfel de acte normative au fost emise pentru ramuri economice specifice; noua dintre acte se aplica exclusiv sectorului de stat.

În timp ce sistemul ajutorului de somaj are o vocatie **universalista**, cel al platilor compensatorii are mai degraba o vocatie **particularista** - sau, mai bine zis, oscilanta. Daca OUG nr. 9/1997 a încercat sa universalizeze sistemul de plati compensatorii (în limitele sectorului de stat), multiplele acte care i-au particularizat aplicarea au facut necesar "un nou început". Ordonanta nr. 98/1999 este urmatoarea încercare de unificare, instituind însa posibilitatea legala a unor particularizari - în masura în care acestea vor fi finantate din surse proprii. Asistam astfel la o reconciliere a vocatiei universaliste a cheltuielilor realizate din fonduri publice cu vocatia particularista a cheltuielilor realizate din fonduri proprii sau de solidaritate.

Pâna în anul 1999, platile compensatorii au fost accesibile exclusiv salariatilor din întreprinderile de stat aflate în restructurare. OUG nr. 98/1999 extinde sistemul platilor compensatorii si la sectorul privat si cel finantat bugetar (si extrabugetar).

În general, selectia salariatilor care urmeaza sa fie disponibilizati a fost guvernata de plecari voluntare; criteriile formale privesc mai ales categoriile de persoane vulnerabile si cele care nu sunt eligibile pentru plati compensatorii, lasând practic criteriile propriu-zise de selectie la latitudinea administratiei întreprinderii.

Cuantumul platilor compensatorii variaza atât în functie de numarul salariilor acordate, cât si de tipul acestor salarii. Daca Ordonanta nr. 13/1995 se raporta la salariul de baza net din ultima luna, OUG nr. 9/1997 a introdus în mod unitar **salariile medii nete pe economie**. Ulterior însa, asistam la o revenire a particularizarii. Ordonanta nr. 22/1997 destinata industriei miniere stipuleaza ca unitatea de baza luata în calcul va fi media pe ultimele 3 luni a **câstigului salarial mediu net pe ramura**. Ordonanta nr. 36/1998 se refera la salariul mediu net realizat în unitate, iar Ordonanta nr. 4/1999 revine la salariul mediu net pe ramura. În cele din urma, Ordonanta nr. 98/1999 ia ca reper final **salariul mediu net pe unitate**.

Numarul salariilor primite variaza în functie de vechimea în munca - cu exceptia OG nr. 13/1995, unde suma era fixa. Atât OUG nr. 9/1997, cât si OUG

nr. 98/1999 prevad trei paliere de distributie:

a) **6 salarii reper** pentru salariatii cu o vechime în munca **mai mica de 5 ani**;
b) **9 salarii reper** pentru salariatii cu o vechime în munca **între 5 si 15 ani**;
c) **12 salarii reper** pentru salariatii cu o vechime în munca **mai mare de 15 ani**.

Ordonanta nr. 22/1997 a fost prima care a prevazut niveluri diferite pentru aceste trei paliere, substantial mai ridicate: doisprezece, cincisprezece si, respectiv, douazeci de salarii. Platile compensatorii au fost cu atât mai ridicate în acest caz (fata de cele stabilite de OUG nr. 9/1997), cu cât si salariul reper stabilit pentru ramura industriei miniere era mai mare decât salariul mediu net pe economie. Ordonantele referitoare la celelalte ramuri (precum electricitatea, gazul metan, energia nucleara, silvicultura) ofera, de asemenea, plati compensatorii ridicate (la nivelul celor din Ordonanta nr. 22), dar salariile suplimentare fata de OUG nr. 9/1997 sunt suportate din bugetele companiilor.

Si **modul de alocare a platilor compensatorii** a suferit modificari. Ordonanta nr. 13/1995 prevedea ca cele 6 salarii vor fi acordate **într-o singura transa**. Ulterior, Ordonanta nr. 9/1997 a stabilit doua tipuri de alocare: în **rate lunare,** ca regula generala, si **plata globala** pentru persoanele care se angajeaza sa realizeze activitati precum: înfiintarea unei societati comerciale, asociatii familiale sau pentru desfasurarea unei activitati comerciale pe cont propriu, achizitionarea sau asocierea în vederea achizitionarii de inventar agricol, cumpararea de actiuni. Ordonanta nr. 22/1997 a facut exceptie si în acest caz, acordând platile compensatorii într-o singura transa, independent de intentiile de folosire a banilor.

Dincolo de beneficiile politice imediate referitoare la facilitarea negocierilor privind disponibilizarile, acordarea platilor compensatorii într-o singura transa a fost evaluata ca fiind ineficienta în cazul celor care nu investesc banii. Ca urmare, guvernul a modificat atât Ordonanta nr. 9, cât si Ordonanta nr. 22, impunând restrictii mai puternice celor care doreau sa ia banii global si prevazând chiar si sanctiuni pentru cei care nu îsi achitau obligatiile.

OUG nr. 36/1998, care se aplica la salariatii din CONEL si alte ramuri, este prima care ia initiativa unei restrictionari a acordarii platilor globale, cerând celor care opteaza în acest sens o **declaratie pe proprie raspundere** privind utilizarea banilor. Ulterior, conform OU nr. 52/1998 care modifica Ordonanta de Urgenta nr. 9/1997 si conform OU nr. 68/1998 care modifica Ordonanta nr. 22/1997, banii vor putea fi luati într-o singura transa numai de cei care:

- doresc sa dezvolte o afacere sau sa se asocieze în vederea dezvoltarii unei afaceri;
- doresc sa desfasoare o activitate comerciala pe cont propriu (ca persoana fizica autorizata);
- doresc sa cumpere actiuni sau inventar agricol.

Platile compensatorii pot fi acordate si **în doua transe** pentru cei care doresc sa înfiinteze o societate comerciala sau o asociatie familiala, a doua transa fiind conditionata de prezentarea actelor doveditoare.

Spre deosebire de cazul Ordonantei nr. 9, noile reglementari stipuleaza ca actiunile cumparate nu pot fi revândute timp de un an - îngreunând astfel (fara însa sa faca imposibila - vezi *Capital*, 8 august 1999) obtinerea unei plati globale cu ajutorul unei speculatii financiare. Asocierea în vederea dezvoltarii unei afaceri a deschis însa o noua portita pentru obtinerea banilor într-o singura transa. ANOFP estimeaza ca aproximativ 20% dintre persoanele disponibilizate au obtinut plati globale în anul 2000, fara sa-si investeasca efectiv banii în scopul obtinerii de venituri. În jocul legislativ de-a "v-ati ascunselea" între legislator si disponibilizati, acestia din urma au fost întotdeauna cu un pas înainte.

De altfel, singura **sanctiune** prevazuta de cele doua noi acte normative este ca, în situatia în care beneficiarul care a primit suma de bani într-una sau doua transe nu poate face dovada utilizarii acesteia în scopurile mentionate în termen de 90 de zile de la data încasarii, acesta **sa restituie comisionul perceput de CEC.**

Ordonanta de Urgenta nr. 98/1999 preia întocmai acest sistem de distribuire a platilor compensatorii.

Impasul financiar al platilor compensatorii. Daca în 1997 platile compensatorii au reprezentat 54% din cheltuielile din fondul de somaj, MMPS estimeaza ca în 1999 acestea au reprezentat aproximativ 90% (vezi *Capital*, 18 nov. 1999).

Acest sistem de sprijin nu a fost sustenabil financiar. Un motiv îl reprezinta desigur si faptul ca principalii beneficiari ai platilor compensatorii, si anume întreprinderile de stat în restructurare, erau în acelasi timp principalii datornici la fondul de somaj.

Criza financiara a schemei de plati compensatorii a împins fondul de somaj în deficit. Ca urmare, guvernul discuta actualmente un proiect prin care nu vor mai beneficia de platile compensatorii decât angajatii întreprinderilor incluse în programul RICOP al Uniunii Europene, care subventioneaza 40% din platile compensatorii pentru aproximativ 60.000 de salariati.

Platile compensatorii subventionate de RICOP vor fi alocate lunar si vor înceta în momentul în care persoana disponibilizata îsi va gasi un nou loc de munca. Asistam deci la o schimbare semnificativa a logicii acordarii acestor beneficii, prin accentuarea conditionarii lor.

O posibila metoda de reducere a poverii financiare reprezentate de platile compensatorii ar fi si o mai precisa corelare a beneficiilor cu pierderile si cu costurile reale de reintegrare suportate de persoanele disponibilizate. Analize comparative asupra programelor de disponibilizare în masa cu acordarea de plati compensatorii au aratat ca o mai buna relationare a platilor cu pierderile reale suferite de angajatii care pleaca pot nu numai creste echitatea transferurilor, dar pot, de asemenea, antrena o reducere a costurilor financiare cu 20-30% (Rama, 1999, p.12). ◢**Cosima Rughinis**◣

Bibliografie selectiva: **Rama (1999); Rama si McIsaac (1999)**

Pledarea cauzei

Pledarea cauzei (*advocacy*) este utilizat în literatura de specialitate ca mijlocire, reprezentare/autoreprezentare, mijloc de persuasiune folosit pentru

grupuri minoritare, persoane în dificultate sau cu nevoi speciale.

Pledarea cauzei a constituit obiectul unui întreg demers teoretic lansat de Towell (1988), Sinclair (1988), Rose si Black (1985) în contextul abordarilor radicale în stiintele sociale. Istoria conceptului de pledare a cauzei si a aplicarii sale în practica asistentei sociale este mult mai lunga, primele eforturi de pledare a cauzei fiind semnalate în munca lui Jane Adams. Dincolo de aplicabilitatea practica, pledarea cauzei dobândeste dimensiuni politice înca din 1917, când Rankin devine primul asistent social în Congresul american.

Teoria pledarii cauzei se dezvolta în paralel cu teoria *empowermentului* cele doua notiuni fiind relationate.

P.c. poate constitui (1) reprezentarea unor grupuri defavorizate, în vederea egalizarii raporturilor de putere; sau (2) autoreprezentarea persoanei/grupului defavorizat, în baza unei instruiri informale.

P.c. poate implica o reprezentare prin intermediul expertilor sau specialistilor (e.g., reprezentarea victimelor violului în instanta de catre psihologi specializati), reprezentare platita, sau o reprezentare a grupului de interes (e.g., grupuri sindicale), reprezentare neplatita.

În asistenta sociala, p.c. constituie un demers esential în abilitarea clientului si în centrarea serviciilor pe client, în vederea bunastarii acestuia.

Pledarea cauzei ca serviciu de asistenta sociala poate lua forma: (1) pledarii de caz, oferita de specialisti, în vederea cresterii accesibilitatii serviciilor si beneficiilor de drept pentru client; (2) pledarii cauzei, interventia localizându-se la nivelul interactiunii clientului cu mediul - urmareste promovarea schimbarii sociale în favoarea grupurilor/categoriilor sociale reprezentate; interventia este centrata pe schimbarea mediului prin politici sociale. Prin pledarea cauzei, clientii sunt angajati într-un proces de transformare a dependentei în interdependenta, cu retelele colective de suport social; (3) normalizarii - trend dezvoltat în cadrul teoriei de pledare a cauzei pentru persoane cu nevoi speciale, se refera la crearea unui mediu/climat care sa ofere persoanelor cu nevoi speciale o valoare sociala/roluri sociale si un stil de viata cât mai similar cu cele de care beneficiaza întreaga comunitate, conceptul de normalizare s-a dezvoltat initial pentru egalizarea sanselor pentru persoanele cu nevoi speciale din mediul rezidential, fiind ulterior extins si la alte categorii sociale dezavantajate (pentru referinte, vezi Towell, 1988; Sinclair, 1988; Payne, 1991); (4) *policy advocacy* - folosirea politicilor sociale pentru sprijinul categoriilor dezavantajate, în vederea cresterii nivelului lor de bunastare.

Dictionarul de asistenta sociala (Barker, 1991) defineste p.c. ca fiind o actiune care abiliteaza, respectiv împuterniceste sau creste puterea de reprezentare a unor indivizi sau comunitati.

În practica asistentei sociale, p.c. se refera la actul direct de reprezentare, de sustinere, interventie sau suport al unei actiuni a unuia sau mai multor indivizi, grupuri sau comunitati, cu scopul asigurarii sau mentinerii justitiei sociale. Din punct de vedere etic, p.c. reprezinta o obligatie fundamentala pentru orice asistent social profesionist.

În România, termenul de pledare a cauzei câstiga teren în domeniul stiintelor sociale si politice. Miscarile sindi-

cale reprezinta o forma de pledare a cauzei folosita în mod intens pentru promovarea unor schimbari, dupa caderea blocului comunist. De asemenea, se semnaleaza formarea unor grupuri de lobby, cu actiuni în parlament, pentru promovarea unor reforme legislative (vezi grupul de lobby organizat de asociatia "Artemis" pentru schimbarea legislatiei penale cu privire la infractiunile sexuale, mai, 2000). Cu toate acestea, exista anumite retineri în ceea ce priveste asimilarea practicii de pledare a cauzei la toate nivelurile profesionale, fiind mai degraba considerata o actiune politica si deci "inaccesibila" maselor. Introducerea practicii de pledare a cauzei ca obligatorie în fisa de post a anumitor profesii (ca, de exemplu, asistenta sociala) ar putea promova aceasta practica, creând deprinderile necesare la nivelul specialistilor si al grupurilor cu care acestia lucreaza. ◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: abilitarea actorilor sociali; neajutorare învatata; grupuri de interes

Bibliografie selectiva: **Barker (1991); Towell (1988); Sinclair (1988); Payne (1991); Rose si Black (1985)**

Politica bugetara

P.b. reflecta conceptia si actiunile statului privind veniturile si cheltuielile bugetare. P.b. are la baza legi financiare, prin care se stabilesc sursele de venituri, tipurile si dimensiunile cheltuielilor, reglementari privind rectificarile de buget si executia bugetara.

P.b. a luat o noua dimensiune dupa publicarea în 1936 a lucrarii *Teoria generala a mâinii de lucru, a dobânzilor si a banilor* a lui J. M. Keynes, teoria sa aparând ca un mijloc eficace în stoparea somajului si stimularea cresterii economice. Lucrarea a imprimat o noua tendinta în gândirea economica, pentru prima data echilibrul bugetar fiind subordonat asigurarii echilibrului macroeconomic, ducând astfel la transformarea optiunilor decizionale ale factorilor politici.

Statul poate sa-si adapteze politica bugetara la obiectivele sale, recurgând la:

- reducerea cheltuielilor bugetare si relansarea productiei;
- accentuarea presiunii fiscale si deci reducerea consumului;
- acceptarea unui buget în deficit pentru a provoca un efect multiplicator.

Proiectarea bugetara se refera la metode de dimensionare a veniturilor si cheltuielilor bugetare. Pentru a estima, respectiv evalua cât mai corect nivelul veniturilor si cheltuielilor publice, în elaborarea proiectului de buget este necesar sa se recurga la anumite metode sau instrumente.

Metodele clasice:

a) *metoda automata sau a penultimei*: consta în evaluarea veniturilor si cheltuielilor bugetare pe baza rezultatelor obtinute în ultimul an, corectate cu eventualele modificari intervenite în legislatie;
b) *metoda majorarii sau a diminuarii*: se porneste de la rezultatele executiilor bugetare din ultimii ani, stabilindu-se rata medie anuala a cresterii/descresterii veniturilor, respectiv cheltuielilor bugetare. În functie de aceasta medie, se vor dimensiona veniturile si cheltuielile bugetare pentru anul respectiv;

c) *metoda evaluarii directe*: se dimensioneaza fiecare categorie de venit si fiecare destinatie de cheltuiala, în raport cu preliminarile pe anul în curs si cu previziunile economice si financiare (tendintele economiei).

În elaborarea proiectului de buget din tara noastra este utilizata metoda de evaluare directa. Perioada de tranzitie, caracterizata prin schimbari importante de la an la an, nu permite utilizarea altor metode.

Metode moderne:

a) *Planning Programming Budgeting System (PPBS)* - metoda aplicata initial în domeniul militar si apoi extinsa, în anii '50, la nivelul întregii economii nationale în SUA. Aceasta metoda are la baza analiza cost-beneficiu, ceea ce înseamna în ultima instanta alegerea solutiei care sa minimizeze costurile sau sa maximizeze rezultatele.

Presupune urmatoarele etape:

1. identificarea si evaluarea obiectivelor pe termen lung ce urmeaza sa fie finantate de la buget si a cailor de realizare a acestora (în cadrul unui orizont de planificare de 5 ani, se elaboreaza programe ce contin solutii alternative de realizare a obiectivului);
2. estimarea costurilor si avantajelor solutiilor propuse pentru realizarea fiecarui obiectiv, alegerea solutiei optime;
3. cheltuielile si veniturile programului adoptat, ce se refera la o perioada de un an, sunt incluse în bugetul pe anul respectiv.

Astfel, studiile prospective pe termen lung sunt aprofundate în cadrul unor programe pe termen mediu (5 ani) si concretizate în lucrarile specifice bugetului fiecarui an, asigurând corelarea în timp a actiunilor.

b) *Zero-Base Budgeting (ZBB)* - baza bugetara zero, este o metoda aplicata tot în SUA, dupa 1980, cu scopul de a preîntâmpina cresterea cheltuielilor publice de la un an la altul.

Periodic, se examineaza critic toate cheltuielile finantate de la buget, inclusiv cele anterior aprobate si înscrise în bugetele anilor precedenti. Desi aceste cheltuieli au o baza legala si se repeta, ele se pun în discutie, reexaminându-se utilitatea si oportunitatea lor. Este ca si cum s-ar porni de la zero pentru toate cheltuielile finantate de la buget.

Aplicarea metodei presupune o multitudine de programe alternative, grupate în asa-numitele "decizii-pachet". Optiunea pentru unul sau altul dintre programele propuse depinde de efectele ce pot fi obtinute la un nivel dat al cheltuielilor.

Principala dificultate a metodei o constituie evaluarea rezultatelor ce pot fi obtinute la un anumit nivel al cheltuielilor publice.

c) *Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)* - rationalizarea optiunilor bugetare - metoda introdusa si aplicata în Franta dupa 1965, având ca baza de pornire metoda PPBS.

Este conceputa sub forma unui sistem cibernetic închis, folosindu-se modele matematice cu sute de necunoscute, si presupune utilizarea de tehnici de previziune, organizare si gestiune. Implica patru faze: studiul (definirea obiectivelor), decizia (alegerea mijloacelor posibile de utilizat), executia (programe

de gestiune) si controlul (compararea rezultatelor si previziuni pentru viitor). Se urmaresc obiective pe termen mijlociu (fata de PPBS - pe termen lung), existând posibilitatea re-examinarii pe parcurs a optiunilor, în functie de conditiile nou aparute.

Desi cu ajutorul acestei metode se ajunge la o estimare a veniturilor si cheltuielilor bugetare mai apropiata de nivelul necesitatilor reale ale fiecarei perioade, aplicarea ei este dificila, deoarece fenomenele economice sunt influentate si de factori a caror actiune nu poate fi comensurata. ◢**Mihaela Teodorescu**◣

Vezi si: buget, cheltuieli publice, politica fiscala

Bibliografie selectiva: **Vacarel (1992)**

Politica fiscala

P.f. este parte integranta a politicii economice. Cuprinde ansamblul reglementarilor privind stabilirea si perceperea impozitelor si taxelor. P.f. a statului reprezinta conceptia acestuia, transpusa în masurile si actiunile care releva locul impozitelor în sistemul veniturilor bugetare, categoriile de impozite si perceperea lor, modul de folosire a lor ca pârghie de stimulare a cresterii economice, dar si ca instrument al politicilor sociale, felul în care este gândita eficacitatea fiscala în tara respectiva. Este deci unul din aspectele politicii bugetare.

În literatura anglo-saxona, termenul de *fiscal policy* desemneaza politica bugetara, ce include atât politica fiscala, cât si politica cheltuielilor publice.

Satisfacerea nevoilor colective ale oricarei societati impune realizarea unor venituri publice. Pentru aceasta, statul trebuie sa mobilizeze resursele si sa faca cheltuieli banesti. În consecinta, statul procedeaza la repartitia sarcinilor publice între membrii societatii, persoane fizice sau juridice. Prin p.f., statul se foloseste de întregul ansamblu de instrumente si procedee cu caracter fiscal, stabilind nivelul si structura prelevarilor obligatorii în asa fel încât sa-si realizeze atât obiectivele economice, cât si pe cele sociale (facilitati fiscale sau fiscalitate excesiva).

În România, principala cerinta pe care tranzitia a formulat-o fata de politica fiscala a fost sa contribuie la eforturile de stabilizare, fara sa amâne restructurarea fiscala impusa de trecerea la economia de piata. În acest sens, cea mai importanta masura de p.f. a fost introducerea taxei pe valoarea adaugata (TVA-ul) la 1 iulie 1993, urmata de aprobarea legii privind impozitul pe venitul global, pentru anul fiscal 2000.

Fiscalitatea desemneaza "un sistem de constituire a veniturilor statului prin redistribuirea venitului national cu ajutorul impozitelor si taxelor, reglementat prin norme juridice" (Marin si Puiu, 1993, p. 278).

Presiunea fiscala masoara ponderea impozitului în raport cu masa monetara produsa (masurata prin intermediul PIB) si reflecta sarcina fiscala.

Chiar din secolul al XVIII-lea, unii economisti si juristi ai vremii au constatat ca fiscalitatea trebuie sa fie pe cât posibil mai lejera, deoarece prelevarile obligatorii au în orice moment o limita peste care pot periclita activitatea economica. În 1947, economistul englez A. Pigou afirma ca presiunea fiscala optimala este cea corespunzatoare egalitatii între utilitatea sociala a cheltuielilor publice

marginale si inutilitatea sociala a prelevarii fiscale marginale. Profesorul american A. D. Laffer a demonstrat, cu ajutorul unei curbe care îi poarta acum numele, ca, de la un anumit prag, orice crestere a presiunii fiscale provoaca de fapt o scadere a sumei prelevarilor obligatorii ce pot fi încasate de puterea publica. Autorul explica aceasta prin faptul ca prelevarile obligatorii foarte mari produc efecte de rezistenta si de reducere a efortului productiv (dezintegrare a muncii, a economiilor, a investitiilor), care ating o asemenea amploare încât determina scaderea sumei lor totale prelevate.

Cu toate ca rata de presiune fiscala din România în termeni relativi se înscrie în limite apropiate de cea din tarile dezvoltate, trebuie facuta precizarea ca, în termeni reali, materiali, situatia este net diferita. La o rata a fiscalitatii asemanatoare, de exemplu, în România si Marea Britanie, baza de raportare este practic radical diferita între PIB pe locuitor realizat în cele doua tari, raportul fiind de 1 la 12. Altfel spus, forta de sustinere a fiscalitatii de catre contribuabil (dar si efectele fiscalitatii promovate) sunt de 12 ori mai mari în cazul Marii Britanii decât în România. ◢**Mihaela Teodorescu**◣

Vezi si: impozitarea; produsul intern brut; inflatia

Bibliografie selectiva: **Marin si Puiu**

Rata de presiune fiscala în perioada 1993-1997 în România (%)

1993	1994	1995	1996	1997
21,9	20,4	20,7	19,4	19,5

***Nota**: Rata este calculata ca suma a impozitelor **încasate** de administratia publica, raportata la PIB.*
***Sursa**: CNS,* Anuarul statistic al României*, 1999.*

Rata de presiune sociala (ca procent din PIB)

1993	1994	1995	1996	1997
9,5	8,1	8,0	7,5	7,0

***Nota**: Calculata în baza cotizatiilor sociale efective primite de administratia publica.*
***Sursa**: CNS,* Anuarul statistic al României*, 1998, p. 334.*

Politica sociala a regimului socialist român

Orientarea generalã a politicii sociale socialiste

Obiectivul fundamental al proiectului socialist a fost realizarea unei societati înalt prospere, cu un grad ridicat de omogenitate. Nu neaparat egalitara, dar cu inegalitati moderate. Saracia, si cu atât mai putin marginalizarea si excluziunea sociala, se presupunea a nu avea loc în noua societate. În programul socialist, statul îsi asuma responsabilitatea pentru întreaga organizare a vietii sociale, inclusiv pentru asigurarea unui nivel suficient de ridicat de bunastare si a conditiilor necesare cresterii rapide a acesteia.

Politica socialã a regimului socialist român

În ciuda imaginii publice, politica sociala a regimului socialist român a fost un mix de stat al bunastarii bazate pe munca (*workfare state*) si un stat al bunastarii în sensul celui dezvoltat în mare masura în Occident (ceea ce este denumit, de regula, ca *welfare state*). Aceasta înseamna ca, în timp ce munca era considerata atât ca un drept, cât si o datorie, politica bunastarii era compusa dintr-o combinatie de masuri de asigurare a bunastarii, fie universale (la care cetateanul ca cetatean avea acces), fie legate de participarea în sistemul muncii, fie prin intermediul institutiei în care persoana respectiva lucra. Multe beneficii sociale se acordau dependent sau în strânsa legatura cu munca. Legarea beneficiilor sociale de munca se realiza pe doua cai distincte: a) Unele beneficii sociale se acordau în functie de încadrarea în munca: alocatie pentru copii, locuinte, burse de studiu, bilete de odihna si tratament, asistenta sanitara, concedii de boala si de maternitate. Persoanele care nu erau încadrate în munca, mai precis, în formele de stat care erau de departe majoritare (sectorul privat fiind practic neglijabil), nu puteau beneficia de asemenea beneficii. b) Unele beneficii erau acordate în raport cu contributia în munca. Este cazul tuturor beneficiilor care înlocuiau veniturile provenite din munca: pensii, concedii de boala si de maternitate. Acestea aveau ca scop mentinerea, prin sistemul contributoriu, a diferentierii sociale produse de munca.

Patru mecanisme de suport social au stat la baza politicii sociale a regimului socialist:

1. **transferurile universale,** care aveau ca obiectiv acordarea dupa criterii sociale a unor bunuri ca, de exemplu, locuri de munca, educatie, locuinte gratuite sau cu pret subventionat, subventii ale preturilor unor bunuri considerate a fi importante (bunuri pentru copii, alimente de baza);
2. **transferurile diferentiate în raport cu contributia prin munca - sistemul de asigurari sociale**. Acest sistem urmarea mentinerea diferentierii veniturilor provenite din munca prin beneficii corespunzatoare, în conditiile în care munca nu mai putea fi continuata dintr-un motiv sau altul: pensii, beneficii de concediu de boala, de maternitate. Justificarea acestui sistem nu era în primul rând economica (contributia financiara la un anumit sistem), ci mai degraba simbolica: contributia prin munca (de calitate si cantitate diferita) la bunastarea colectivitatii. În fapt, si în mentalitatea populara, de exemplu, pensia era legata de munca si nu de contributia financiara, care nu era foarte transparent legata de salariu. Oamenii considerau ca li se cuvine o anumita pensie pentru ca au muncit o perioada anumita si ca munca lor avea o anumita calitate recunoscuta de comunitate: "am fost profesor si iau o pensie mai mica decât un portar". Se facea mai putin referire la salariu si la contributia financiara, si mai mult la tipul de munca. Sistemul asigurarilor sociale avea clar misiunea de a mentine, si atunci când munca înceta, un sistem de stratificare sociala în mare parte fundat pe profesii si pe o calitate a muncii definita în termeni atât economici, cât si social-culturali;

3. **transferurile sociale determinate de nevoi, dar conditionate de încadrarea în munca:** îngrijire medicala gratuita, locuinta, bilete gratuite sau subventionate pentru tratament sau pentru concediu;
4. **transferurile neconditionate pentru cei în nevoie.** Acestea utilizau diferite tehnici de testare a veniturilor. De exemplu, alocatiile pentru copii nu erau universale, nu numai pentru ca ele nu erau acordate celor care nu lucrau în sistemul de stat, dar si pentru ca se acordau doar familiilor care aveau un venit sub un anumit prag; biletele de tratament erau acordate cu reduceri în functie de venituri; bursele pentru elevi si studenti se acordau doar celor cu venituri scazute.

Politica sociala a regimului socialist se baza pe o conceptie specifica asupra raportului dintre distributia primara si cea secundara (transfer social). Într-o societate bazata pe economia de piata, diferenta dintre distributia primara si cea secundara tinde sa fie suficient de clara. Prima este independenta de cea de a doua si este prezidata de alte mecanisme. Distributia primara a veniturilor este prezidata de logica economiei de piata. Uneori intervin anumite reglementari care nu sunt neaparat ale statului, ci mai degraba ale partenerilor sociali: întelegeri tripartite în legatura cu salariile si alte beneficii. Redistributia facuta de stat, în principal, se face dupa alte ratiuni decât cele ale pietei si cauta sa corecteze distributia primara care, din punctul de vedere al colectivitatii, cuprinde o serie de distorsiuni inacceptabile. În conceptia socialista, caracterul distinctiv al celor doua sisteme nu mai este valabil. În fapt, întreaga distributie este realizata de catre stat: salariile sunt stabilite de catre stat, dupa ratiuni predominant politice si mai putin economice (importanta politic definita a muncii, nevoia de a mentine diferentierile economice între limite suficient de înguste: în România, prin lege, raportul dintre salariul minim si cel maxim era de 5,5). De asemenea, statul decidea cât este distribuit sub forma de salariu direct si cât sub forma de alte beneficii nonsalariale. Nu întâmplator, acestea erau numite în mod curent **salariu social.** Este drept ca finantele socialiste au mentinut un sistem apropiat ca forma de cel al economiei de piata, dar el era destul de limitat si adesea reprezenta doar un mod de calcul, fara a avea continutul neaparat al celui ce functiona în conditii de piata. Astfel, întreprinderile varsau în bugetul de stat beneficiile lor (profiturile) si plateau impozite pe salarii si contributii sociale. Ratiunea era de a mentine un anumit calcul bazat pe costul de productie. Interesant este însa ca, la un moment dat, s-a renuntat la impozitul direct pe salariu, transparent pentru salariat, si s-a introdus impozitul pe fondul general de salarii al întreprinderii. Impozitul nu mai era o contributie a cetateanului, ci o parte a valorii create în munca, transferata la buget. Doar în mod exceptional impozitele erau aplicate direct pe venitul individual, de exemplu: diferitele onorarii. De asemenea, statul intervenea în corectarea cererii de locuri de munca, platea deci salarii nu neaparat în functie de nevoia de munca propriuzisa; adesea, întreprinderile erau obligate sa creeze locuri de munca pentru a-i putea angaja pe cei care nu aveau serviciu. Mecanismul de constituire a bugetului era deci oarecum similar cu cel din economiile de piata, dar salariul însusi, de departe cea mai importanta

forma de venit, era obiect al unei politici sociale, neexprimând decât vag performanta individuala si colectiva. Si în masura în care o exprima, evaluarea era facuta nu atât de sistemul economic însusi, ci de factorul politic: întreprinderi importante pentru societate primeau salarii mai mari. Nevoia de a apropia totusi preturile de costurile de productie a mentinut un tip de mecanism financiar care lega impozitul si profitul de productie. Mai ales în conditiile în care economia socialista a început sa dea semne de stagnare, s-a încercat mereu sa se promoveze un mecanism mai economic de calcul (cazul asa-zisului "nou mecanism economico-financiar"). Salariile erau strict controlate, tinzând sa fie mentinute la nivel scazut din ratiuni social-politice ale regimului: pentru acumulare-investitii; pentru realizarea diferitelor proiecte grandioase ale regimului (Casa poporului, canalul Dunare-Marea Neagra sau canalul Bucuresti-Dunare); în ultimii ani, pentru plata datoriei externe si pentru compensarea ineficientei economice în crestere.

Configuraþia politicii sociale socialiste

• *O politica de folosire integrala a fortei de munca* are mai multe ratiuni. În primul rând, teoria ca somajul reprezinta doar un efect artificial al sistemului capitalist. Societatea socialista **poate** organiza lucrurile în asa fel încât fiecare sa-si aduca o contributie la bunastarea colectiva. Munca este un drept inalienabil al fiecaruia, dar si o datorie: doar veniturile din munca sunt legitime. Statul trebuia sa asigure fiecarui cetatean un loc de munca. Era inclusa aici o presupozitie majora despre cum poate functiona economia: statul poate organiza activitati productive pentru a satisface multiplele nevoi ale colectivitatii, utilizând integral capacitatea de munca a colectivitatii. În unele perioade, statul român a luat masuri coercitive pentru a impune datoria de a munci: legi împotriva parazitismului, cei care erau gasiti fara loc de munca putând fi condamnati la închisoare sau cel putin fiind fortati sa se angajeze în marile proiecte productive, uneori acceptând conditii foarte grele de munca: culesul stufului, constructii, minerit. Socialismul s-a ferit sa creeze o stare de dependenta sociala. Pentru sanatatea morala a colectivitatii, se considera ca bunastarea individuala este conditionata de munca. Motivatia muncii se considera a putea fi asigurata prin faptul ca munca era singura modalitate de câstig. Obligativitatea muncii se referea în mod special la barbati, dar, totodata, într-o forma ceva mai atenuata, si la femei. Rata de ocupare a fortei de munca masculine se apropia de 100%, în timp ce cea a femeii era foarte ridicata în raport cu situatia din Occident. Se accepta însa posibilitatea femeii de a opta pentru a ramâne casnica, de a îngriji copiii, desi ideologic modelul participarii femeii în munca era foarte activ. Ratiunile unei asemenea optiuni au fost diverse, cu accente diferite în perioade diferite. În prima perioada, acest principiu a fost întarit de o acuta nevoie de forta de munca generata de programele de dezvoltare extensiva a industriei, de marile proiecte de constructie a infrastructurii, de nevoia politica de integrare a întregii populatii în sistemul economiei socialiste. Când economia socialista si-a epuizat dezvoltarea sa extensiva, regimul socialist a adoptat o combinatie de doua strategii: mentinerea artificiala a folosirii

depline a fortei de munca, cu supraîncarcarea schemelor de încadrare ale întreprinderilor sau producerea unui somaj nerecunoscut oficial. În ultimii ani ai regimului socialist, somajul efectiv a crescut semnificativ, luând forma fie a somajului "ascuns" (scheme de personal supraîncarcate care afectau eficienta, neasigurarea obtinerii salariului datorita lipsei de lucru, concediu fara plata fortat), fie un somaj efectiv, lipsit însa de orice compensatie.

- *Asigurarea unei bunastari colective relativ omogene*, pe urmatoarele coordonate: a) o completa eradicare a saraciei, prin asigurarea unui nivel minim de viata pentru fiecare membru al colectivitatii. Principalele instrumente ale acestei politici sunt utilizarea deplina a fortei de munca si un **salariu minim** suficient de ridicat pentru a garanta un minim decent de viata (în 1989, salariul minim reprezenta aproximativ doua treimi - 66% - din salariul mediu). La aceasta se adauga o politica de garantare a salariului, considerat aproape ca un drept, indiferent de performantele individuale si ale întreprinderii. Chiar în conditiile în care politic se accentua o mai strânsa relatie între salariu si performante, pentru mentinerea echilibrului social, cel mai adesea se intervenea politic pentru acordarea salariului. b) Inegalitatile economice erau mentinute între limite politic acceptabile. Instrumentele acestei politici erau: diminuarea pâna la eliminare a surselor de venit nelegate de munca; o politica salariala stricta de mentinere sub control a diferentelor salariale; subventionarea bunurilor de baza. În conditii de raritate a bunurilor de baza, solutia preferata a fost nu reglarea distributiei prin pret, ci rationalizarea sau pur si simplu celebra **coada.** Dificultatile economice au generat o dilema dificil de rezolvat pentru toate statele socialiste: ori relaxarea politicii de eliminare a saraciei, permitând o mai mare diferentiere sociala, ori accentuarea asigurarii unui minim de trai pentru toti, cu sacrificarea diferentierii si a motivarii performantelor. Politicii de omogenizare i se opuneau presiuni puternice spre diferentiere: nevoia de suport al motivatiei performantelor, o presiune difuza a masei comunitatii spre stratificare sociala. Societatea noastra, datorita atât unei puternice traditii de stratificare, cât si a unor procese structurale proprii, era caracterizata prin puternice tendinte de stratificare sociala. Aceste tendinte au dus si la **o ideologie a meritocratiei** care presa spre o crestere a inegalitatilor în functie de "merit", în mod special în functie de prestigiul pozitiei socio-profesionale. O asemenea presiune spre diferentiere se manifesta frecvent prin mecanisme specifice de redistributie, diferite de cele ale pietei: favoruri personale sau institutionale. Rezultatul a fost inevitabil o stare de oscilatie în jurul unei stari de relativ scazuta diferentiere economica. c) O politica activa de compensare a dezechilibrelor dintre nevoi si resurse, prin beneficii sociale. O asemenea politica era complementara si din politica mentinerii salariilor la niveluri scazute. Cazul familiilor cu multi copii este tipic pentru aceasta problema. O asemenea familie nu putea sa supravietuiasca cu unul/doua salarii. Din acest motiv, inevitabil, trebuia sa se recurga la alocatii generoase pentru copii, ele plasându-se între 8 si 10% din salariul mediu. Numarul de copii califica familia cu prioritate la obtinerea unei locuinte, cu o suprafata adecvata nevoilor. Siste-

mul de burse, subventionarea bunurilor pentru copii, învatamântul gratuit si asistenta medicala gratuita pentru copii reprezentau un pachet de masuri care urmarea ca, în conditiile unor venituri scazute, familiile cu copii sa aiba strictul necesar. La aceasta se adaugau concedii de maternitate, precum si o alocatie sociala pentru mamele cu trei sau mai multi copii, care intentiona sa compenseze într-o oarecare masura imposibilitatea lor de a obtine o munca platita si deci, la batrânete, de a avea o pensie. d) O politica activa de suport social al locuirii. În contextul politicii de dezvoltare urbana axata pe construirea de blocuri cu facilitati moderne, ca o compensare a salarizarii mentinute la niveluri scazute, statul a dezvoltat programe de constructii de locuinte. Acestea erau fie acordate cu chirie, adesea mai mult simbolica, în functie de nevoile familiei, fie vândute populatiei, la preturi accesibile si cu credite avantajoase de lung termen. Spre jumatatea anilor '80, problema lipsei de locuinte la orase era pe punctul de a fi solutionata în România.

Ca si salariile, locuintele erau putin diferentiate ca suprafata si confort (dominau apartamentele cu 2-3 camere) si cu facilitati moderne minime. Ca rezultat al acestei politici de control sever al distributiei bunastarii, standardul de viata al populatiei era relativ omogen, cu inegalitati moderate, segmentul sarac fiind drastic minimizat. Relaxarea acestei politici de control al distributiei bunastarii avea sa duca inevitabil la o crestere rapida a diferentelor economice si la o explozie a saraciei.

- *O schema înalt comprehensiva de asigurari sociale pusa la baza sistemului de protectie sociala*. Caracterul înalt comprehensiv al sistemului de asigurari sociale se datora politicii de utilizare completa a fortei de munca. Dupa câteva decenii de regim socialist, societatea româneasca se apropia de idealul unei acoperiri complete a vârstnicilor cu pensii. Si cei care nu întruneau conditiile de pensionare, dar care îndeplineau o limita minima (10 ani de munca), primeau o pensie sociala. Pe lânga batrânete, sistemul de asigurari sociale acoperea toate celelalte riscuri de pierdere a capacitatii de munca: boala, accidente de munca, pierderea principalului aducator de venit din familie (pensii de urmas), maternitate. Din punctul de vedere al acoperirii diferitelor riscuri de pierdere a veniturilor, sistemul de asigurari sociale era la fel de complet ca sistemele cele mai dezvoltate din Occident. Un singur element lipsea din acest sistem: **asigurarile de somaj.** Datorita politicii de utilizare completa a fortei de munca, cuplata cu presupozitia ideologica ca economia socialista structural este capabila sa absoarba integral forta de munca existenta, sistemul de asigurari de somaj nu exista. Se presupunea ca somajul putea sa apara doar din vina individului. Statul socialist prefera sa ofere locuri de munca decât ajutor de somaj.

- *Lipsa unui sistem de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor.* În regimul socialist, în România, nu exista un sistem special de suport al unui minim de trai prin beneficii sociale oferite pe baza testarii veniturilor. Un asemenea sistem nu parea a fi necesar în contextul de ansamblu al politicii sociale socialiste: loc de munca pentru fiecare; pensie în conditiile pierderii capacitatii de munca; salariu minim garantat si relativ ridicat; suport categorial gene-

ros pentru familiile cu copii; politica de subventionare masiva a preturilor pentru bunurile de baza; institutii de asistenta sociala gratuite pentru cei în dificultate (azile pentru batrâni, camine pentru copii, institutii pentru persoanele cu handicap); locuinta oferita de stat cu chirii mici, în raport cu nevoile; întreprinderile îsi asumau obligatia de a oferi forme de suport special pentru persoanele aflate în situatii dificile, pe baza analizei situatiei lor familiale; autoritatile locale aveau si ele posibilitati de sprijin exceptional, bazat pe anchete sociale. Dar, pentru ca sistemul de protectie sociala acoperea larg întreaga gama de nevoi, se presupunea ca acest suport acordat de autoritatile locale este mai degraba exceptional si ca amploarea lui trebuie sa fie limitata. În fapt, conform legii, se putea acorda un mic suport o data la cel mult 3 luni.

- *Întreprinderea juca un rol deosebit de important în furnizarea bunastarii.* Beneficiile oferite de întreprindere - locuinta, bilete de tratament sau pentru concediu gratuite sau cu pret redus, suport financiar în situatii exceptionale - erau bazate pe mecanisme proprii de testare a nevoilor si a resurselor. În plus, ele erau frecvent conditionate de atitudinea fata de munca, fiind un instrument important de motivare. Rolul jucat de întreprinderi era un component important al optiunii pentru o politica a bunastarii bazate pe munca.

- *Atentie speciala acordata copiilor*. Beneficiile sociale oferite pentru copii erau, de regula, extrem de variate si generoase: alocatii pentru copii generoase, educatie si îngrijire medicala gratuite, bunuri pentru copii la preturi scazute, servicii pentru copii gratuite sau înalt subventionate (gradinite, crese, tabere, cluburi cultural-sportive), manuale scolare gratuite, burse, concedii de maternitate, alocatii pentru mamele cu trei si mai multi copii. Ratiunea unei asemenea politici sociale active era tripla în România: *a)* investitie sociala în noua generatie; *b)* echilibrarea standardului de viata al familiilor cu copii, în conditiile unor salarii mici si putin diferentiate; *c)* instrument al politicii pronataliste. Politica centrata pe copil nu era o optiune generala pentru toate tarile socialiste, cu unele variatii mai ales în ceea ce priveste beneficiile în bani. În aceasta privinta existau doua modele distincte. Tarile socialiste din centrul si estul Europei aveau o politica de transferuri banesti ridicate pentru familiile cu copii: alocatia pentru copii era de 10,5% din salariul mediu în Cehoslovacia, 12,8% în Bulgaria, 20,5% în Ungaria; doar Polonia avea un nivel scazut, de 2,6%. Uniunea Sovietica prezenta o politica diferita, alocatiile pentru copii fiind relativ reduse, preferându-se în schimb beneficiile în natura. Daca în primul grup de tari alocatiile pentru copii erau substantial mai ridicate de 2% din PIB, în republicile Uniunii Sovietice, pentru ele era alocat mai putin de 1%.

- *Puternica preferinta pentru servicii sociale în raport cu transferurile directe în bani.* A existat o preferinta clara pentru furnizarea de servicii sociale (educatie si îngrijire medicala) gratuite, cât si pentru subventionarea bunurilor si serviciilor de baza. Transferurile financiare, cu exceptia celor de asigurari sociale, au fost limitate. Din acest punct de vedere, tarile socialiste au prezentat doua modele distincte. Tarile din centrul si estul Europei au dus o politica de transfer mai ridicat prin

intermediul serviciilor sociale si, în mod special, prin formele directe, în bani, decât republicile Uniunii Sovietice. Cu o economie mai dezvoltata si cu o traditie presocialista de asigurari sociale mai solida, în primul grup de tari, transferurile directe în bani tind sa fie mai ridicate decât în Uniunea Sovietica, unde transferurile în natura, mai ales sub forma preturilor scazute la bunurile de baza, erau mult mai importante (tabel). Un alt factor care explica aceasta diferenta este contributia mai mare în tarile socialiste europene a pietei libere în furnizarea bunurilor de baza, unde preturile nu puteau fi semnificativ subventionate, ci erau mai libere. Locuintele, de asemenea, erau în masura semnificativa private. Este cazul Ungariei, Poloniei, partial al Bulgariei si, într-o masura mai mica, al României. Chiar si tara noastra, cu o situatie exceptionala datorita politicii economice aberante în ultimele doua decenii ale regimului socialist, prezenta un transfer social în bani mai ridicat decât republicile din Uniunea Sovietica. Aceste diferente în ceea ce priveste punctul de plecare vor avea consecinte importante asupra politicii sociale în perioada tranzitiei.

Se poate concluziona deci ca sistemul de securitate sociala dezvoltat în regimul socialist român era înalt elaborat si comprehensiv. Reflectând particularitatile proiectului socialist, lipseau doua componente importante existente în sistemele occidentale: asigurarile de somaj si suportul pentru un standard minim de viata, bazat pe testarea veniturilor.

Cheltuielile sociale publice în 1989 în diferite grupuri de tari

	Cheltuieli sociale publice totale	Servicii sociale (educatie si sanatate)	Transferuri sociale banesti (alocatii pentru copii, pensii, asistenta sociala)
Tarile central-europene*	22,8	9,4	12,3
Bulgaria	20,3	7,9	11,5
România	14,2	4,7	8,8
Uniunea Sovietica**	13,6	8,1	6,2

** Republica Ceha, Slovacia, Ungaria.*

*** Letonia, Lituania, Moldova, Rusia, Ucraina, Armenia, Azerbaidjan si Georgia.*

***Nota**: Pentru anumite tipuri de cheltuieli, media a fost facuta nu din toate cazurile, datorita lipsei datelor. Aceasta este explicatia unor diferente ce apar din însumarea cifrelor.*

***Sursa**:* Children at Risk..., *1997, tabelele D3-8, p. 135-137.*

- *O politica de nediscriminare a grupurilor traditional discriminate, pe fondul unei politici etnice echilibrate.* Regimul socialist a dus o politica de recunoastere a drepturilor minoritatilor etnice si de suport pentru manifestarile lor culturale, complementar cu o politica de combatere a tendintelor izolationiste. Principiul nediscriminarii pe temeiuri etnice era, dincolo de afirmarea sa legala în Constitutie si în diferite legi, promovat si practic, prin forme specifice, ca de exemplu, cea al cotelor de reprezentare în organismele de stat.

Discriminarea în relatiile interpersonale era activ descurajata, fiind promovata mai degraba considerarea persoanelor ca persoane umane, ca cetateni si, în mod cu totul secundar, ca apartinând unor grupuri etnice. Multe facilitati culturale erau oferite: ziare si literatura în limba materna, scoli cu limbi de predare în limbile materne. Din a doua jumatate a anilor ’60, ca o consecinta a ideologiei cu accente nationaliste a regimului ceausist, accentuarea ostentativa a traditiei românesti, în forme uneori primitive, a fost de natura, indiscutabil, sa raneasca sentimentele etnice ale multor persoane. Dincolo de unele manifestari politice si culturale cu accente nationaliste, nu se poate însa vorbi de o discriminare etnica propriuzisa. Aceasta era, în continuare, descurajata activ.

O mentiune speciala trebuie facuta în legatura cu politica fata de *populatia de rromi*. Aceasta politica s-a dezvoltat pe fondul unei optiuni ideologice si politice mai generale: o politica de nondiscriminare a segmentelor de populatie traditional discriminate. Fata de rromi, politica regimului socialist a fost oarecum ambivalenta. Reflectând perceptia colectiva, regimul socialist a tins sa aiba despre etnia rromilor, în ansamblu, o imagine predominant negativa. De altfel, regimul socialist nu a recunoscut explicit pe rromi ca o minoritate nationala cu drepturi egale cu celelalte minoritati. Pe de alta parte, s-a dus o politica uneori explicita si activa de nondiscriminare a rromilor în relatiile interpersonale si institutionale. Rromii erau tratati în primul rând ca persoane, ca cetateni cu drepturi egale. Implicit, putem detecta o politica activa de stimulare a integrarii lor în formele societatii moderne, de abandonare a formelor traditionale, considerate a fi incompatibile cu o viata moderna: nomadismul, mestesugurile traditionale; trimiterea copiilor la scoala a fost activ urmarita. Rromii au fost stimulati (uneori fortati) sa ocupe locuri de munca în sistemul noii industrii, au primit locuinte în zone locuite de cealalta populatie, au fost stimulati/fortati sa trimita copiii la scoala; au primit asistenta medicala la fel cu toti ceilalti cetateni. Jena de a oferi o recunoastere deplina rromilor ca etnie distincta a dus practic mai degraba la încurajarea stergerii identitatii lor etnice, prin procesul de integrare în formele moderne de viata. Aceasta politica a avut succese incontestabile. Pe de o parte, procesul de modernizare a unor largi segmente ale comunitatii de rromi a fost timp de câteva decenii extrem de activ. Si chiar daca uneori realizat cu mijloace coercitive, acest proces a fost în mare masura acceptat de catre populatia de rromi, datorita efectelor pozitive asupra standardului de viata si politicii de nediscriminare umana.

Grupurile religioase, traditional discriminate, au primit si ele un tratament specific, pe fondul unei atitudini ambivalente fata de religie: pe de o parte, descurajare activa, pe de alta parte, toleranta si chiar politica principiala de nediscriminare pe motive religioase. Pe ansamblu, regimul socialist din România a fost mai degraba tolerant fata de culte. Cultele recunoscute oficial au primit chiar un anumit suport. Atitudinea de relativa toleranta, în care ostilitatea cu acceptarea se îmbinau, a descurajat manifestarile de intoleranta în relatiile comunitare.

În ceea ce priveste *femeile*, s-a dus o politica extrem de activa de încurajare a sanselor egale. În educatie s-au obtinut progrese importante. Femeile

au fost încurajate sa devina economic active, ca o garantie a egalitatii de fapt. Dincolo de principiul ideologic, trebuie sa recunoastem si o ratiune de ordin pragmatic. Procesul de industrializare fortata s-a caracterizat printr-o nevoie enorma de forta de munca. În plus, accentuarea imperativului muncii a fost un motiv excelent de a mentine salariile la un nivel relativ scazut, al doilea salariu într-o gospodarie devenind o conditie obligatorie pentru asigurarea unui trai decent. În posturile de conducere s-a introdus un sistem de cote de reprezentare, perceput de colectivitate a fi excesiv de fortat, nu de pe pozitii antifeministe însa. El reprezenta adesea instrumentul unei politici de cadre în care competenta era înlocuita cu considerente politice, tema promovarii femeii putând fi o ideologie extrem de comoda pentru distorsionarea sistemului de promovari bazat pe competenta.

Singura *discriminare politica*, care uneori a luat forme violente, alteori pur aberante, a fost aceea împotriva "fostelor clase exploatatoare" si care decurgea din întreaga filosofie politica a regimului socialist. În anii ’40-’50, regimul socialist a dus o politica complexa de exterminare si marginalizare a burgheziei si chiar a intelectualitatii formate în societatea româneasca. Programul de internare în închisoare, pe diferite motive, a multora dintre membrii acestor clase, nationalizarea care urmarea lichidarea puterii economice si a diferentelor social-economice mostenite au avut ca una dintre ratiunile sale si descurajarea ferma a oricarei încercari de rezistenta/opozitie fata de instaurarea regimului socialist. Politica de discriminare datorita "originii sociale nesanatoase" a continuat, cu intensitati în scadere, pe tot parcursul regimului socialist. Dincolo de ratiunea ideologica, devenita tot mai slaba, ea a dobândit o ratiune tot mai pragmatica de represiune. Pedepsirea individului pe toata viata pentru actele sale politice (cuprinse în dosar), dar si a familiei pentru actele fiecarui membru al sau reprezenta un mijloc eficace al represiunii. Responsabilitatea copiilor pentru parintii lor a fost curând înlocuita de responsabilitatea parintilor pentru actele copiilor. În ultimii ani, fuga în Occident a devenit un motiv frecvent de sicanare a rudelor ramase, ca o forma de descurajare a unor asemenea acte. Aceste discriminari, fiind orientate împotriva unor segmente de populatie cu nivel ridicat de educatie si calificare, nu au dus la marginalizari substantiale. Discriminarea aparea mai ales în situatiile de ocupare a unor pozitii ridicate în sistem.

În concluzie, statul socialist al bunastarii în România a avut un profil particular: legarea bunastarii de munca, prin diferite mecanisme; foarte importante componente universale/categoriale de transfer; locuri de munca pentru toti, având nu neaparat o ratiune economica, ci mai degraba ideologica si morala; o acoperire, ce tindea sa fie universala, a sistemului de asigurari sociale, pentru toate riscurile importante: batrânete, boala, accident, pierderea aducatorilor principali de venituri din familie; o importanta deosebita acordata educatiei si sanatatii: educatie gratuita si obligatorie, servicii de asistenta medicala înalt accesibile, practic universale; locuinte relativ ieftine si usor accesibile, mai ales pe ratiuni sociale; preturi înalt subventionate pentru bunurile si serviciile de baza; o multime de beneficii focalizate, pe ba-

za estimarii mijloacelor (alocatii pentru copii, burse, locuinte); lipsa unor componente importante ca asigurari de somaj si suport al unui venit minim pe baza testarii mijloacelor. ◢**Elena Zamfir & Catalin Zamfir**◣

Politica sociala în România în tranzitie

Functiile politicii sociale în perioada tranzitiei. În contextul societatii românesti, politica sociala în perioada tranzitiei de la economia socialista la economia de piata a avut de îndeplinit mai multe functii:

1. *functia reparatorie*: corectarea deformarilor sociale produse de socialism. Doua componente distincte sunt incluse aici: *a)* corectarea unor deformari/nedreptati structurale, precum persecutia politica a unor persoane, dar si nationalizarea proprietatilor; *b)* corectarea politicii de sacrificare a standardului de viata al populatiei din ultima parte a perioadei socialiste: retragerea nelegala a unor drepturi salariale, impunerea de contributii fortate, munca neplatita, reducerea dramatica a finantarii învatamântului si sanatatii;
2. *functia compensatorie*: prevenirea si minimizarea costurilor sociale ale tranzitiei;
3. *functia de facilitare a tranzitiei*: crearea unui cadru social favorabil tranzitiei, de mobilizare a resurselor sociale pentru sustinerea proceselor de schimbare sociala si economica, concomitent cu stimularea restructurarii, motivarea performantelor si stimularea reorientarii pe piata muncii;
4. dezvoltarea unui sistem de securitate sociala standard în contextul noii economii de piata.

Etapele politicii sociale în perioada tranzitiei.

1. *Etapa reparatorie (22 decembrie 1989-iunie 1990).* Primele 6 luni de dupa Revolutie înregistreaza o multime de *masuri de tip reparatoriu*: *a)* lichidarea raritatii produselor - sistarea exporturilor de bunuri alimentare, import de bunuri de consum, masiv subventionate datorita valorii artificial de ridicate a leului; *b)* ridicarea nivelului de trai al populatiei prin: reduceri de preturi la unele bunuri de consum curent (energie electrica si termica), acordarea unor beneficii salariale considerate a fi abuziv retrase în ultimii ani ai regimului socialist (multe dintre ele si retroactiv), inclusiv promovari masive în functii, înapoierea "partilor sociale" (contributii fortate ale salariatilor la capitalizarea întreprinderilor), lichidarea somajului nerecunoscut (aproximativ 4,5% în 1989) prin angajari masive în întreprinderile de stat, marirea loturilor de pamânt acordate în folosinta taranilor. Ca rezultat al acestei politici, în 1990, veniturile populatiei au crescut cu 25,1% în raport cu 1989; *c)* cresterea cheltuielilor de protectie sociala, mai ales pentru unele categorii considerate a fi fost grav neglijate: persoane din institutiile de asistenta sociala, handicapati; *d)* cresteri substantiale în finantarea învatamântului si sanatatii; *e)* reparatii pentru victimele politice ale regimului comunist; *f)* recompense pentru participantii la revolutie si reparatii pentru victimele revolutiei si urmasii acestora.

Explicatia politicii reparatorii

a) Starea de spirit a populatiei: certitudinea ca o reorientare a resurselor economice disponibile în favoarea populatiei este posibila si necesara; sentimentul ca, dupa o lunga perioada de frustrari si umilinte, este nevoie de o corectie masiva a standardului de viata, chiar de un fel de meritata "sarbatoare"; optimismul cu privire la relansarea imediata a economiei, care va face sustenabila o asemenea crestere; rasturnarea regimului socialist prin revolta populara a insuflat sentimentul populatiei ca a obtinut dreptul si puterea sa influenteze direct deciziile politice.
b) Pozitia fragila a noii guvernari. Deficitul de legitimitate al noii guvernari a fost accentuat de presiunea puternica a partidelor istorice nou înfiintate, care contestau legitimitatea acesteia.
c) Constituirea unor puternice grupuri de interese care au profitat de receptivitatea noii guvernari la acceptarea de masuri reparatorii. Un factor esential l-a jucat miscarea sindicala. Explozia sindicalismului imediat dupa revolutie a facut din sindicate un actor social-politic extrem de puternic, iar interesele grupurilor reprezentate de sindicatele cele mai puternice au putut fi impuse guvernarii. S-a declansat o adevarata *avalansa* de revendicari sindicale, satisfacute în cea mai mare masura în aceasta perioada.

Criza politicii reparatorii

Spre sfârsitul perioadei, presiunea revendicarilor reparatorii a ajuns în mod natural într-un punct de criza: cele mai importante si evidente reparatii fusesera realizate; a devenit evident ca *escaladarea* revendicarilor sindicale risca sa intre pe o panta destructiva pentru întreaga societate, suportul colectiv pentru noi revendicari scazând, în consecinta, rapid; perceptia colectiva tot mai conturata a faptului ca resursele economice initial disponibile sunt în curs de epuizare, economia dând semne tot mai evidente de declin, fapt care anunta limitari drastice în viitorul imediat; frustrarea tot mai accentuata generata de distributia inechitabila a reparatiilor, de ele beneficiind mai ales grupurile cu putere social-politica.

2. *Etapa constructiei consensului national pentru lansarea unei noi politici sociale (iunie 1990-1991).* La mijlocul anului 1990, politica haotica de tip reparatoriu este stopata. Instaurarea, în iunie 1990, a primului guvern legitimat de alegeri democratice a dus la cresteа autoritatii guvernarii, a capacitatii ei de a rezista la presiuni si de a promova o politica sociala coerenta. Pe de alta parte, sindicatele însele au atins rapid un punct de maturizare politica, asumându-si responsabilitati pentru dezvoltarea globala a colectivitatii. Punctul-cheie al acestei schimbari l-a constituit acordul guvern-sindicate asupra unui *moratoriu* asupra revendicarilor salariale (iulie 1900), pâna în momentul în care vor fi adoptate reglementari globale de politica sociala si salariala, pe baza de consultari, prin mecanismele unei guvernari democratice normale. Este meritul sindicatelor de a fi acceptat cu responsabilitate un asemenea moratoriu. Doar unele sindicate din sectoare care detineau pozitii puternice politice si economice au continuat sa preseze asupra guvernului, reusind, în ciuda moratoriului, sa obtina satisfacerea unor revendicari.

Se constituie *Comisia mixta Guvern/ Sindicate,* a carei functie era de a oferi cadrul unor consultari sistematice pe problemele sociale si economice importante. În acel moment se pun bazele unui model *partenerial* în relatiile guvern-sindicate, în locul modelului *confruntational*. *Principiul tripartitismului* este asimilat explicit în politica romåneasca. Imperativul armonizarii pluralitatii de revendicari sindicale într-o politica globala responsabila a fost factorul crucial al declansarii unui proces rapid de structurare interna a miscarii sindicale - sindicate de întreprindere, federatii si confederatii -, marile confederatii sindicale devenind partenerii de dialog ai guvernului. În a doua parte a anului 1990 si începutul anului 1991, sunt elaborate, cu acordul sindicatelor, principalele reglementari legale ale relatiilor de munca: *Legea ajutorului de somaj, Legea sindicatelor, Legea solutionarii conflictelor de munca, Legea contractului colectiv de munca, Legea concediului de odihna, Legea salarizarii*, însotita de noul sistem de salarizare stabilit prin hotarâre de guvern. Ca rezultat al *moratoriului* si al constituirii parteneriatului guvern-sindicate, în cea de a doua jumatate a anului 1990 si în 1991, conflictele de munca cunosc o scadere semnificativa. Principalul produs al acestei etape este încetarea masurilor de tip reparatoriu în sfera relatiilor de munca si crearea unui nou cadru legislativ care oferea solutionarea, prin mecanisme institutionalizate normale, a problemelor de munca.

3. *Etapa prezenta (1991-2000) este caracterizata prin conturarea unor politici sociale specifice perioadei tranzitiei si continuarea reconsiderarii lor în perspectiva tranzitiei la o economie de piata.*

Pe lânga utilizarea mijloacelor standard ale sistemului de securitate sociala, caracteristic acestei etape este încercarea de **a promova o politica sociala prin mijloacele politicii economice**. Din acest punct de vedere putem distinge doua subperioade: *a) 1990-1996:* eforturi bugetare apreciabile au fost facute pentru **protejarea locurilor de munca**, în speranta ca o asemenea politica va sprijini totodata întreprinderile sa parcurga procesul de reforma. O asemenea abordare a reprezentat o forma de suport al clasei salariale, fiind sustinuta masiv de sindicate; *b) 1997-2000:* resurse financiare importante au fost alocate pentru a sustine **scoaterea din sfera muncii salariale a importante grupuri social-profesionale,** angajate în sectoare economice care urmau a fi restructurate prin reducere drastica (minerit, în primul rând). În aceasta perioada, în politica economica a fost abandonat obiectivul conservarii locurilor de munca. O asemenea orientare a fost considerata chiar a reprezenta o cauza importanta a frânarii reformei. Obiectivul politic principal în aceasta etapa a fost promovarea reformei prin reducerea de locuri de munca si, complementar, crearea de noi locuri de munca în sectorul privat. În consecinta, un important efort financiar a fost facut, pe de o parte, pentru plata unor compensatii substantiale pentru licentierile în masa, iar pe de alta parte, pentru crearea de noi locuri de munca. Daca, în prima parte, problema protejarii locurilor de munca s-a fundat pe proiectul optimist al reformei întreprinderilor prin sustinerea mentinerii/dezvoltarii lor, în cea de a doua parte a

intervalului s-a optat pentru reforma prin reducerea activitatii si chiar desfiintarea întreprinderilor considerate a fi lipsite de perspectiva. Daca primul obiectiv - restructurarea prin reducere a activitatii - a fost realizat în mare masura, cel de al doilea obiectiv - crearea de noi locuri de munca în sectorul privat - a fost mai degraba ratat.

Trei dileme ale politicii sociale în perioada tranziþiei

Optiunile de politica sociala din primii 11 ani ai tranzitiei au fost realizate în spatiul a trei dileme fundamentale:

1. Extraprotectie pentru a compensa partial costurile sociale ale tranzitiei versus evitarea excesului de protectie sociala. *Extraprotectia* este motivata de mai multe ratiuni: *a)* suportul pentru somajul care însoteste restructurarea economica; *b)* suportul pentru segmentele sociale sever saracite în ultimul deceniu al perioadei socialiste si în perioada de tranzitie; *c)* revenirea la un standard minimal acceptabil al serviciilor publice sociale fundamentale: învatamânt, sanatate, asistenta sociala. *Excesul de protectie sociala* în perioada tranzitiei blocheaza restructurarea si relansarea economica: *a)* creeaza dependenta individuala si colectiva (diminueaza motivatia individuala de a se readapta la un sistem competitiv si performant si a întreprinderilor de a se restructura si deveni eficiente, mizând excesiv pe suportul statului); *b)* orienteaza resursele bugetare spre consum în loc spre sustinerea restructurarii si a relansarii economice; *c)* afecteaza negativ echilibrul macroeconomic, presând excesiv asupra bugetului.
2. Cum se distribuie costurile sociale ale tranzitiei: solidaritate în fata dificultatilor tranzitiei versus individualism, ca efect motivator al economiei de piata.
3. Reparatiile nedreptatilor regimului comunist: prioritate absoluta acordata reparatiilor nedreptatilor produse de regimul comunist versus stergerea tuturor datoriilor si concentrarea pe constructia viitorului. Patru întrebari fundamentale s-au pus, într-o forma mai mult sau mai putin explicita, în raport cu aceste reparatii:
   a) toate nedreptatile ar trebui compensate sau doar unele dintre ele?
   b) care este volumul costurilor reparatiilor si în ce masura sunt ele fezabile dupa 50 de ani?
   c) cine urmeaza sa suporte costurile compensarilor?
   d) care este efectul reparatiilor pentru reforma si pentru relansarea economica ?

Profilul politicii sociale în România: caracteristici generale

Se pot formula mai multe caracteristici generale ale politicilor sociale practicate în România în tranzitie pâna în prezent:

a. Parteneriatul cu sindicatele, chiar însotit de tensiuni si rabufniri conflictuale, a fost o permanenta. Înfiintarea *Consiliului Economico-Social,* organizat în jurul mecanismului tripartitismului, reprezinta o noua forma a acestei optiuni politice.

b. Continuitatea de conceptie. Desi din 1992 s-au succedat doua guvernari diferite din punctul de vedere al fortelor politice dominante, orientarea generala

a politicilor sociale, cu exceptia unor componente, a ramas constanta. Se poate distinge un nucleu comun al presupozitiilor ideologice si sociale care au fundat optiunile de politica sociala.

c. Continuarea reformei sistemului de protectie sociala într-o modalitate ezitanta, punctuala, insuficient sustinuta de dezbateri publice asupra optiunilor fundamentale, caracteristica de altfel întregii reforme din România. În 1999 a fost adoptata noua *Lege a pensiilor,* al carei proiect fusese elaborat cu 4-5 ani în urma. În 1995 a fost adoptata, în mod special la insistenta Bancii Mondiale, *Legea ajutorului social* care de la început a functionat mai degraba simbolic. În 1997 a fost adoptata *Legea asigurarilor de sanatate* a carei implementare se afla înca în faza de confuzie initiala. De câtiva ani se afla în pregatire *Legea asistentei sociale.*

d. Preluarea initiativei în orientarea reformei sistemului de securitate sociala de catre organisme internationale: la început Banca Mondiala, mai apoi, într-o masura mai redusa si ezitanta, Uniunea Europeana si UNDP. O caracteristica importanta a mecanismului de adoptare a noilor optiuni, cu extrem de importante consecinte, unele net negative, o reprezinta influenta determinanta a organismelor internationale. Cele doua *Carte* ale asistentei sociale si asigurarilor sociale au fost elaborate (1993-94) cu finantarea Bancii Mondiale, de catre experti straini. Ele au conturat profilul sistemelor de ajutor social si pensii adoptate mai târziu. Masuri importante de protectie sociala, în mod special referitoare la suportul social al somerilor, suportul familiilor cu copii, au fost luate pe baza studiilor coordonate de Banca Mondiala si cu orientarea acestei institutii. În cea de a doua parte a intervalului, Uniunea Europeana a sustinut importante programe de reforma: în sfera metodelor active de combatere a somajului, a serviciilor de asistenta sociala, a învatamântului superior, a dezvoltarii regionale etc. Programele Uniunii Europene au avut un caracter mult mai lax directiv decât cele ale Bancii Mondiale. Mecanismul lor a constat în elaborarea de catre specialisti straini a unor *termeni de referinta* pentru programele de reforma si selectarea, prin licitatie, a unui *consortium occidental* de realizare a respectivelor programe. Cuplul termeni de referinta/consortium occidental a acordat de data aceasta nu atât Uniunii Europene ca institutie, ci unor experti occidentali rolul fundamental în orientarea programelor de reforma sociala din România. În 1998, UNDP lanseaza un ambitios program de elaborare a unei *Strategii de prevenire si combatere a saraciei,* care urma sa fie asimilata ca strategie nationala. Marea majoritate a acestor programe, daca nu toate, se caracterizeaza prin faptul ca ele sunt organizate si derulate în cadrul institutiilor internationale, iar nu în cadrul institutiilor guvernamentale nationale. Printre alte consecinte, rolul directiv al institutiilor internationale în orientarea reformelor sociale explica deficitul grav de dezbateri interne în jurul reformelor, lipsa de transparenta a procesului, marginalizarea expertilor nationali, angajati de regula ca executanti "de mâna a doua" în echipele conduse de experti straini.

e. Trecerea, în primul plan al atentiei, a reparatiilor în sfera proprietatii, dupa închiderea problemei reparatiilor în sfera muncii, printr-un larg consens na-

tional. Din 1991 pâna în prezent, restitutia proprietatilor nationalizate la începutul perioadei socialiste a reprezentat o tema constanta de disputa politica. Daca guvernarea PDSR a fost foarte circumspecta în aceasta privinta, oscilând în jurul unor solutii de compromis si evitând sa promoveze o atitudine clara si coerenta, mai atenta la consecintele sociale multiple, guvernarea de dupa 1996, dominata de partidele istorice, a avut ca obiectiv central solutionarea ei definitiva, pe baza principiului *restitutio in integrum.* Caracteristic ultimei guvernari a fost încercarea de a retroceda, cât mai mult posibil, toate proprietatile nationalizate, fara o analiza a implicatiilor sociale si economice si nici a fezabilitatii sale. Retrocedarea pamânturilor a fost obiectivul Legii nr. 18 din 1991 si, mai târziu, în 1999, al asa-numitei *Legi Lupu.* Aceasta optiune politica a avut ca singur obiectiv refacerea fostelor proprietati agricole, fara a avea în vedere în nici un fel constituirea bazei de proprietate pentru ferme agricole eficiente economic. S-a presupus, în mod naiv, ca instituirea proprietatii private asupra pamântului va duce rapid la un proces de constituire de ferme private eficiente. O asemenea presupozitie s-a dovedit a fi complet falsa, farâmitarea proprietatii pamântului si dirijarea ei într-o masura semnificativa catre segmente de populatie neimplicata în activitatea agricola reprezinta probabil factorul cel mai important al crizei profunde prin care trece agricultura. Refacerea proprietatii în formele sale initiale a fost un substitut cu totul nefericit pentru o reforma agrara productiva. Un al doilea obiectiv al reparatiilor referitoare la proprietate s-a referit la locuintele nationalizate. Legea adoptata în 1995 a stârnit multe nemultumiri, mai ales din partea fostilor proprietari. Ea a facilitat totodata si multe abuzuri. În ciuda promisiunilor electorale, noua guvernare a schimbat fundamental sensul legii, prin manevre politice si juridice "colaterale". Daca în linii generale problema retrocedarii locuintelor a fost încheiata, efectele sociale negative ale acestei optiuni sunt departe de a fi atins punctul maxim. Nu a existat o conceptie politica asupra modului în care regimul socialist a nedreptatit populatia, fapt care a facut sa fie selectate doar unele reparatii (cele referitoare la proprietate aproape în exclusivitate) pentru a fi promovate. O asemenea optiune politica a creat o uriasa inechitate: multe alte nedreptati, chiar si mai grave, au fost necompensate; reparatiile realizate au fost cel mai adesea contraproductive în raport cu obiectivul restructurarii si relansarii economiei sau au fost indirect sau direct platite de alte persoane care nu au avut nici o vina. S-a produs, în consecinta, *o distribuire sociala accentuat inechitabila a costurilor reparatiilor*.

f. În ciuda declaratiilor abstracte, neglijarea minimizarii costurilor sociale ale tranzitiei. Desi de la început a existat constiinta existentei unor costuri sociale ale tranzitiei, politica sociala nu a încercat decât în mod limitat sa le previna si sa le diminueze. Segmentele care se zbat într-o saracie extrema, afectate de procese grave de dezorganizare sociala, au primit o atentie mai degraba declarativa, neexistând mecanisme minime de interventie. Protectia populatiei fata de o serie de procese negative caracteristice perioadei de tranzitie - amplificarea coruptiei si a criminalitatii, exploatare criminala în diferite forme, inclusiv prin "ingine-

riile" financiare de diferite feluri (Caritas, SAFI, BANCOREX) - a fost practic inexistenta. Organismele statale au fost paralizate în fata speculatiilor economice cu efecte dezastruoase asupra standardului de viata si a moralului colectivitatii. Nu a existat decât marginal o preocupare pentru distribuirea cât de cât echitabila a costurilor sociale ale tranzitiei. Deficitul de politica sociala în aceasta privinta a fost responsabil de o polarizare sociala accentuata a colectivitatii si pe dimensiunea "câstigatori/ pierzatori" ai tranzitiei.

g. Neglijarea cronica a formelor noneconomice, pur sociale, ale politicii sociale, ca, de exemplu, serviciile publice de asistenta sociala, protectia cetateanului de coruptia birocratiei publice, protectia consumatorului, protectia proprietatii personale fata de deposedarea prin înselaciune.

h. Orientarea politicii sociale a fost mai degraba ***pasiva*** *decât* ***activa***. Resursele utilizate pentru sustinerea unor programe active, de dezvoltare a capacitatilor de interventie sociala, uneori substantial finantate de agentiile occidentale, au fost slab eficiente, de marea majoritate a resurselor beneficiind clasa mijlocie si mult mai putin cei efectiv în nevoie. Programele de dezvoltare a capacitatilor publice si ale societatii civile, concepute în mod naiv, au avut efecte disproportionat de reduse în raport cu costurile. Desi s-a vorbit foarte mult, de exemplu, despre masurile active de combatere a somajului, fiind utilizate fonduri substantiale atât din bugetul national, cât si din credite nerambursabile sau rambursabile, efectul programelor active în acest domeniu poate fi considerat apropiat de zero. Politica crearii de noi locuri de munca a fost mai degraba incoerenta, iar efectele ei sunt greu vizibile. La nivelul intentiilor politice, s-a acordat o atentie speciala stimularii întreprinderilor private mici si mijlocii, dar dezvoltarea acestora a fost descurajata, direct sau indirect, prin alte masuri. Investitiile în infrastructura si mai ales lucrarile de interes public, care ar fi putut reprezenta o solutie mult mai ieftina si eficienta de amortizare a somajului datorat restructurarii industriei, au fost considerate, în mod eronat, nerecomandabile. Poate forma cea mai eficienta de interventie activa în refacerea capacitatilor individuale si colective de viata normala - serviciile de asistenta sociala - a fost sistematic subestimata.

i. Promovarea, în ultimii ani, a principiului descentralizarii în producerea protectiei sociale. Pe fondul mai general al descentralizarii administrative, al cresterii responsabilitatilor autoritatilor publice locale, unele activitati, în special de asistenta sociala, au fost trecute în sarcina autoritatilor sociale. Si în acest domeniu, descentralizarea realizata accentuat începând cu 1997 a fost mai degraba haotica, nesustinuta metodologic si organizational printr-o regândire a relatiilor dintre nivelul national si cel local si, în mod special, fara asigurarea resurselor financiare pentru realizarea responsabilitatilor delegate. Din acest punct de vedere, descentralizarea a reprezentat mai degraba o modalitate de continuare a retragerii organismelor statale nationale din asigurarea protectiei sociale si de reducere a efortului bugetar, prin aruncarea sarcinilor asupra bugetelor locale lipsite de resurse. Rezultatul imediat vizibil l-a constituit o criza a finantarii institutiilor de asistenta sociala.

Profilul politicii sociale în România: nivelul finanțării

Înca din primii ani de dupa revolutie, s-a cristalizat ideea, sustinuta de unii specialisti, dar acceptata în principiu de multi actori politici, ca în perioada tranzitiei, pentru a minimiza costurile sociale ale acesteia si a evita degradarea calitatii societatii greu si costisitor reversibila, este nevoie de o *protectie sociala extraordinara, accentuata.* Un al doilea argument pentru o asemenea cerinta îl reprezenta necesitatea refacerii sistemelor de învatamânt si sanatate, grav degradate în ultima perioada a regimului socialist. O asemenea protectie suplimentara putea fi realizata în primul rând printr-o crestere a nivelului finantarii ei. Datele indica faptul ca, în toate tarile în tranzitie din Europa, în primii ani ai tranzitiei, se înregistreaza o crestere substantiala a cheltuielilor sociale publice. Este util sa ne întrebam daca tara noastra se înscrie în acest pattern, cu alte cuvinte daca guvernarile de pâna acum au optat pentru o protectie sociala *extraordinara.*

Nivelul cheltuielilor sociale este considerat de *Raportul mondial al dezvoltarii umane pe 1999* a fi un factor extrem de important al asigurarii unei dezvoltari umane satisfacatoare. Raportul face totodata apel la tarile sarace în special ca, în ciuda limitarii resurselor, sa faca un efort mai accentuat în acest domeniu. În cei 11 ani de tranzitie, în România, nivelul cheltuielilor sociale publice a fost, relativ la capacitatea economica a tarii (ca % din PIB), semnificativ mai redus comparativ cu efortul celorlalte tari în tranzitie. Suntem, de asemenea, departe de nivelul angajarii sociale a tarilor din Europa Occidentala (tabelul 1).

Tabelul 1 - **Cheltuieli publice sociale ca procent din PIB, în România comparativ cu alte tari în tranzitie si cu tarile Uniunii Europene**

Ungaria (1994)	32,3
Slovenia (1995)	29,5
Polonia (1993)	29,4
Ucraina (1995)	29,0
Estonia (1995)	27,0
Letonia (1995)	26,7
Slovacia (1993)	26,0
Republica Ceha (1994)	25,5
Albania (1993)	20,3
Lituania (1994)	19,3
Moldova (1995)	19,0
Bulgaria (1995)	18,3
Belarus (1993)	17,1
România (1995)	**16,0** **16,6 (1998)**

Media tarilor în tranzitie (1993)	21,2
Media tarilor europene în tranzitie (1994)	27,0
Media tarilor CSI (1994)	19,6
Majoritatea tarilor UE	Peste 30

***Sursa**: C. Zamfir (coord.),* Politici sociale în România: 1990-1998*, Editura Expert, 1999.*

***Nota:** Am utilizat datele din 1993-1995 pentru a identifica reactia din prima perioada a tranzitiei. În plus, pentru aceasta perioada detinem informatii comparabile despre celelalte tari în tranzitie. Cu exceptia tarilor care au intrat într-o criza economica accentuata dupa primii ani ai tranzitiei (Albania si Bulgaria), nivelul cheltuielilor sociale publice în celelalte tari nu s-a modificat sensibil.*

Comparativ cu nivelul ultimului an al perioadei socialiste (1989), toate tarile în tranzitie au optat pentru o protectie sociala mai accentuata, crescând semnificativ nivelul fondurilor alocate (tabelul 2). Desi nivelul initial al cheltuielilor sociale publice în România era dintre cele mai scazute din sistemul socialist, mai ales daca ne referim la tarile europene, cresterea în acest domeniu în tara noastra a fost dintre cele mai modeste: în 1993 cu **1** punct procentual, fata de **6** în tarile europene în tranzitie. Se poate concluziona ca politica sociala în cei 10 ani de tranzitie s-a plasat, din punctul de vedere al *nivelului finantarii* sale, pe linia **modelului statului minimalist al bunastarii.**

Tabelul 2 - **Nivelul initial al cheltuielilor sociale publice în tarile foste socialiste, ca procent din PIB, si cresteri, în puncte procentuale, în 1993 fata de 1989**

Tari în tranzitie	1989	Cresteri în 1993 fata de 1989 în puncte procentuale
Media tarilor în tranzitie	6,7	4,5
Media tarilor europene în tranzitie	20,4	6,6
România	14,2	1,0
Media tarilor CSI	13,6	6,0

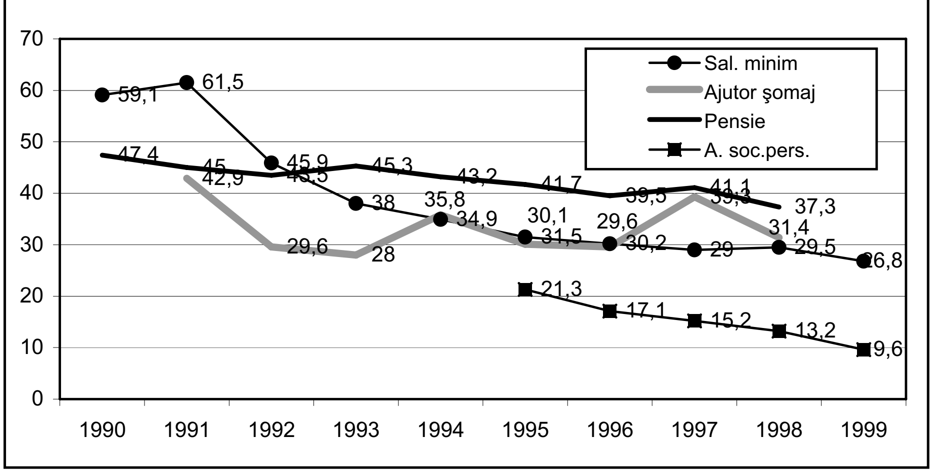
***Sursa**: C. Zamfir (coordonator),* Politici sociale în România: 1990-1998, *Editura Expert, 1999.*

Profilul politicii sociale în România: structura cheltuielilor sociale publice

Din punctul de vedere al structurii cheltuielilor sociale publice, România se diferentiaza, de asemenea semnificativ, de celelalte tari în tranzitie. În primii ani ai tranzitiei, spre deosebire de celelalte tari, cresterea efortului financiar s-a produs mai accentuat în finantarea serviciilor sociale fundamentale (învatamânt si sanatate), ca o reactie de compensare fata de situatia mostenita de la regimul socialist. În sfera transferurilor sociale financiare directe (pensii, alocatii pentru copii, ajutor de somaj, ajutor

social), deci a protectiei sociale efective, efortul a ramas relativ la acelasi nivel, cu mici variatii anuale (tabelele urmatoare). Putem concluziona pe baza acestor date ca România a reprezentat o exceptie de la patternul general: ea *nu a optat pentru o protectie sociala extraordinara, accentuata,* ci pentru una subdimensionata în raport cu un potential sugerat de celelalte tari aflate în situatii similare.

Câteva beneficii sociale ca % din salariul mediu net



Tabelul 3 - **Dinamica cheltuielilor sociale publice pentru învatamânt si sanatate**

	1989	1990	1991	1992	1993	1993 fata de 1989 în %
Media tarilor în tranzitie	8,2	8,7	9,3	9,7	8,8	107,3
Tari europene în tranzitie	8,6	9,4	10,4	10,9	10,2	118,6
Tari CSI	8,1	8,1	8,4	8,8	7,7	95,1
România	4,7	5,9	6,9	6,9	5,9	125,5

***Sursa**: C. Zamfir (coordonator),* Politici sociale în România: 1990-1998, *Editura Expert, 1999.*

Tabelul 4 - **Dinamica transferurilor sociale financiare directe**

	1989	1990	1991	1992	1993	1993 fata de 1989 în %
Media tarilor în tranzitie	8,5	9,0	11,3	10,6	11,1	130,6
Tari europene în tranzitie	11,6	12,1	14,7	15,6	15,2	131,0
Tari CSI	6,2	7,0	9,1	7,5	7,7	124,2
România	9,5	10,7	10,1	9,6	9,3	97,9

***Sursa**: C. Zamfir (coordonator),* Politici sociale în România: 1990-1998, *Editura Expert, 1999.*

Tabelul 5 - **Transferurile sociale financiare directe catre populatie ca procent din PIB: 4 ani de tranzitie**

Polonia (1993)	18,9
Ungaria (1993)	17,6
Slovenia (1993)	16,9
Slovacia (1993)	13,6
Republica Ceha (1993)	13,2
Letonia (1993)	13,1
Bulgaria (1993)	12,8
România (1993)	**9,3**
Belarus (1993)	10,1
Estonia (1993)	9,1
Ucraina (1993)	8,8
Albania (1993)	7,6
Lituania (1993)	7,8
Moldova (1994)	6,7

***Sursa**: C. Zamfir (coordonator),* Politici sociale în România: 1990-1998, *Editura Expert, 1999.*

O asemenea optiune a reprezentat o sursa a costurilor sociale si umane excesive ale tranzitiei, un factor explicativ important al exploziei saraciei.

Nici dupa 10 ani, în ciuda exploziei saraciei, efortul suplimentar în acest domeniu nu a fost mai accentuat: a depasit cu putin 10% din PIB în ultimii ani. Dimpotriva, daca ne raportam la explozia saraciei de dupa 1990, putem considera ca efortul pentru suportul celor aflati în dificultate a scazut.

Profilul politicii sociale în România: priorități

Daca prin resursele modeste acordate sectorului social politica sociala româneasca se apropie de modelul statului minimal al bunastarii, prin modul în care aceste resurse au fost orientate, el este complet diferit de filosofia acestuia si, în mod special, de recomandarile doctrinelor neoliberale. Protectia sociala nu s-a concentrat pe suportul "celor mai saraci dintre saraci", ci masiv pe compensarea pierderilor suferite de clasa salariala.

a. Politica sociala din perioada de tranzitie s-a centrat pe sistemul **asigurarilor sociale**. Prin aceasta optiune s-a asigurat o securitate minima a unui urias segment al populatiei - vârstnici care în imensa lor majoritate au fost salariati -, promovându-se totodata si o optiune sociala fundamentala: cea pentru *o societate bazata pe munca*, în care munca este recompensata nu numai prin veniturile actuale, dar si printr-un sistem de securitate eficace în conditiile în care ea nu mai poate fi exercitata. Punctul forte al politicii de protectie sociala s-a plasat tocmai în zona cea mai sensibila a clasei de sa-

lariati: pensionarea. În limitele resurselor alocate, s-a facut un efort continuu pentru mentinerea pensiilor la un nivel rezonabil, acestea fiind beneficiile sociale care s-au erodat cel mai putin (tabelul 6). Se pare ca în ultimul an ritmul erodarii pensiilor a crescut. Noul sistem de pensii promovat de legea recent adoptata întareste aceasta optiune, largind-o cu înca doi piloni, care pot fi gasiti în toate tarile europene: asigurarile de tip investitional obligatorii si cele private facultative.

În conditiile actuale, sistemul de asigurari sociale prezinta câteva riscuri. În primul rând, dificultati financiare în curs de adâncire. Criza financiara a sistemului nu este generata, ca în tarile dezvoltate, de îmbatrânirea populatiei, ci de doi factori specifici tranzitiei: pe de o parte, politica de pensionare timpurie, în speranta relaxarii presiunii somajului, iar pe de alta parte, de scaderea dramatica a numarului de salariati contributori la sistem. Scaderea numarului de salariati genereaza pentru viitor o noua vulnerabilitate: proportia vârstnicilor care vor beneficia de pensie va fi substantial mai redusa decât în prezent.

Neplata de catre multe întreprinderi a contributiei de asigurari sociale reprezinta un factor suplimentar al dificultatilor financiare ale sistemului. În al doilea rând, scaderea gradului de comprehensivitate. Un segment important de mici întreprinzatori si, în mod special, cei mai multi dintre tarani vor ramâne practic neacoperiti de asigurari sociale, fapt care le va creste enorm vulnerabilitatea sociala.

Exista beneficii sociale rezonabile ca nivel si pentru alte situatii de incapacitate de munca: concedii de boala, concedii de maternitate, inclusiv un generos concediu de 2 ani pentru îngrijirea copilului. Nivelul ridicol de meschin al pensiilor fostilor membri ai cooperativelor agricole reprezinta un punct dureros, nesolutionat.

<u>Tabelul 6</u> - **Dinamica diferitelor beneficii sociale ca procent din salariul mediu**

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000 mai**
Sal. minim	59,1	61,5	45,9	38,0	34,9	31,5	30,2	29,0	29,5	26,8	
Ajutor somaj		42,9	29,6	28,0	35,8	30,1	29,6	39,3	31,4		
Aloc. sprijin			20,0	16,1	14,4	18,6	15,7	15,4	14,2		
Pensie	47,4	45,0	43,5	45,3	43,2	41,9	39,5	41,1	37,3		
Alocatie copil Alocatie al doilea copil*	7,3	6,1	4,9	5,5	4,0	3,7	3,2	6,3 11,3	5,5 9,0	3,9 6,3	3,2 6,2
Ajutor social: pragul pentru o persoana						21,3	17,1	15,2	13,2	9,6	

***Sursa**: Baza de date ICCV.*

***Nota:** Din 1997, s-a introdus o alocatie suplimentara pentru familiile cu 2 sau mai multi copii.*

O atentie contradictorie a primit sistemul de suport pentru someri. Daca initial ajutorul de somaj se plasa la niveluri rezonabile în raport cu salariul pe

care îl înlocuieste, pe masura excluderii somerilor din clasa salariatilor, el a cunoscut o erodare rapida. Introducerea în 1997 a sistemului de compensatii pentru concedierile în masa a fost perceputa mai degraba ca o "mita" pentru evitarea exploziilor sociale, o modalitate de a face acceptata scoaterea din sistemul salarial a unor grupuri compacte de persoane, decât ca un sistem echitabil si productiv.

b. Politica antisaracie a fost accentuat confuza, lipsita de o vointa efectiva de sustinere. Toate formele noncontributorii de suport social, care se adreseaza în mod special minimizarii saraciei, au cunoscut degradarea cea mai accentuata. Alocatia pentru copii, instrumentul cel mai important de contracarare a saraciei, foarte bine focalizata dupa cum arata multe evaluari, a cunoscut o erodare continua: rapida pâna în 1996, cu un reviriment insuficient în 1997, urmat de o continuare a erodarii, ajungând în mai 2000 la cel mai scazut nivel al ei atins înaintea cresterii din 1997. Daca înainte de 1989 ea reprezenta aproximativ 10% din salariul mediu, a ajuns în prezent la 3%, dar dintr-un salariu mediu substantial mai redus. Introducerea alocatiei pentru familiile cu doi sau mai multi copii a echilibrat într-un fel situatia. Dar datorita deteriorarii masive a veniturilor, lucru valabil mai accentuat în cazul familiilor cu multi copii, capacitatea acestei alocatii de a compensa adâncirea rapida a saraciei acestor familii a fost substantial redusa. În plus, includerea alocatiei pentru copii în calculul venitului pentru acordarea ajutorului social a exclus functia acesteia de sprijin suplimentar pentru familiile sarace cu copii. Noul proiect de lege cu privire la venitul minim garantat modifica aceasta prevedere, excluzând alocatia pentru copii din calculul veniturilor. Acelasi lucru se petrece si cu bursele sociale. Si acestea erau incluse în calculul ajutorului social, urmând a fi excluse din acesta în noul proiect de lege.

Tabelul 7 - **Alocatiile pentru familie si maternitate ca procent din total cheltuieli bugetare**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
9,8	4,7	3,0	3,0	3,1	2,3	2,1	3,6	4,0

***Sursa**: Baza de date ICCV.*

Tabelul 8 - **Cheltuielile publice pentru asistenta sociala ca procent din PIB**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0,03	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3

***Sursa**: Baza de date ICCV.*

Sistemul de ajutor social bazat pe testarea veniturilor, prin natura sa orientat spre sustinerea segmentului celui mai sarac, a fost introdus târziu (octombrie 1995), cu o sustinere politica minima, la un nivel cu totul insuficient si într-o modalitate ezitanta. Dupa introducerea sa, el a cunoscut o continua erodare, ajungând în prezent la un nivel mai degraba neglijabil atât ca nivel de suport, cât si ca acoperire. În 1997, toate beneficiile de asistenta sociala în bani, cu exceptia

alocatiilor pentru copii, reprezentau 3% din totalul beneficiilor sociale sau 0,3% din PIB. Ajutorul social propriu-zis se plasa în acelasi an la un nivel insignifiant de 0,05% din PIB (Pop, Tesliuc, Tesliuc, 2000).

Tabelul 9 - **Nivelul pragului de acordare a ajutorului social ca procent din pragul saraciei extreme si al saraciei severe**

	Saracie extrema	Saracie severa
1995	87%	58%
1998	48%	32%

Tabelul 10 - **Nivelul ajutorului social si gradul sau de acoperire**

	Proiectat în 1994	Realizat 1998
Nr.familii	aproximativ 700.000 = 10% din populatie	50.000 = 0,5% din populatie

***Sursa**: Lucian Pop, Cornelia Mihaela Tesliuc, Emil Daniel Tesliuc (2000).*
***Nota:** Saracia extrema este definita de autori ca reprezentând 40% din media consumului din 1995 (echivalent a 27 dolari SUA pe luna), la nivelul decilei 1. Saracia severa corespunde nivelului de 60% din media consumului din 1995.*

Pentru a ajunge la pragul de saracie extrema, în 1998 ar fi fost necesara cresterea cheltuielilor de 11,7 ori.

Grupurile aflate în situatiile de dificultate extrema au primit un suport neobisnuit de scazut. Unele categorii au fost complet ignorate - femeile si copiii supusi violentelor în familie -, altele au primit un suport cu totul insatisfacator - persoanele fara locuinta. S-a facut extrem de putin pentru evitarea abandonului copiilor. Sprijinul pentru familiile cu multi copii a fost, într-o perioada de dificultate acuta, modest. Eliminarea sarcinilor nedorite prin accesul larg la planificarea familiala, desi a beneficiat de resurse importante, a produs rezultate limitate. De programul a carui finantare internationala deja s-a epuizat a beneficiat în mai mare masura clasa de mijloc. Segmentele sarace, care prezinta un grad ridicat de nevoie, au un acces limitat la mijloacele moderne de planificare familiala. În ceea ce priveste copiii abandonati, în ciuda unui ajutor important din strainatate, situatia multora dintre ei nu s-a îmbunatatit, datorita lipsei unei vointe politice sustinute de reformare a sistemului si, în ultimul timp, conceptiei confuze asupra strategiei de abordare. Schimbarile lipsite de profesionalism si întelegere a sistemului, desi au consumat resurse importante, au dus la rezultate putin semnificative. Politica incoerenta din acest domeniu a dus la mijlocul anului 2000 la izbucnirea unei noi crize a copilului institutionalizat. Situatia tinerilor care parasesc institutiile pentru copii este dramatica, lipsind complet o politica de suport social.

Copiii strazii au ajuns sa fie priviti ca o inevitabilitate, neexistând nici un program cât de cât articulat de solutionare a problemei. Serviciile de îngrijire sociala pentru vârstnici, desi stipulate

recent prin lege, nu vor putea fi într-un viitor previzibil acordate, datorita lipsei resurselor financiare si institutionale.

Se poate concluziona ca politica de prevenire si minimizare a saraciei, într-o perioada în care aceasta a explodat, atingând niveluri extrem de ridicate, a fost paralizata de o lipsa de vointa politica cronica. Semnificativa este soarta *Strategiei de prevenire si combatere a saraciei*. Lansata cu sprijinul UNDP în 1998, ea nu a trecut de faza de proiect, lipsind vointa politica de transformare a sa într-un program guvernamental de actiune concret.

c. Serviciile sociale fundamentale - sanatatea si învatamântul - au primit în primii ani ai tranzitiei o atentie politica mai speciala, dupa care au fost în mare masura sacrificate. Efortul bugetar (ca procent din PIB) este mult inferior celorlalte tari în tranzitie care nu se afla în situatii severe de criza si cu atât mai mult fata de tarile occidentale: 2-3% din PIB, ceea ce reprezinta chiar mai putin de jumatate decât în celelalte tari.

Desi s-au realizat îmbunatatiri substantiale de orientare în ultimii 10 ani în *educatie*, exista aici o serie de puncte critice care se pot transforma în tot atâtea crize. Sistemul prescolar este sever subdezvoltat, fapt care reduce masiv sansele de reusita scolara în segmentele sarace ale societatii. Exista o rata îngrijoratoare a abandonului scolar în învatamântul gimnazial obligatoriu si chiar în cel primar. Un numar excesiv de mare de copii (despre care nu exista date suficient de precise, inclusiv datorita faptului ca exista copii care nu au acte de identitate) nu au fost înscrisi deloc la scoala. În populatia de rromi situatia poate fi considerata a fi extrem de grava (tabelul urmator). Învatamântul în mediul rural pare a cunoaste o degradare în accentuare, mai ales în comunitatile izolate. Exista o criza a învatamântului vocational, explicabila prin reducerea drastica a industriei, dar care va afecta advers extrem de negativ capacitatile profesionale ale tinerei generatii. Învatamântul universitar s-a dezvoltat extrem de rapid, inclusiv în sistemul privat. Cresterea participarii directe a populatiei la finantarea învatamântului, mai ales prin stimularea învatamântului privat, ca o compensare pentru finantarea bugetara insuficienta, se face cu ignorarea efectelor educationale si sociale pe termen mediu si lung. Exista riscul, prefigurat clar în actuala politica a învatamântului, ca statul sa se retraga tot mai mult din sustinerea învatamântului superior, mizând pe preluarea cheltuielilor direct de catre populatie. Înfiintarea, din acest an, de clase cu plata în învatamântul preuniversitar deschide o tendinta cu efecte în viitor greu de estimat. În mod previzibil, continuarea acestei politici va duce, pe de o parte, la scaderea pe ansamblu a nivelului de educatie al populatiei, iar pe de alta parte, la cresterea rapida a inegalitatii de sanse educationale si la accelerarea proceselor de polarizare sociala si chiar la tendinte de segregare. Relatia dintre scoala si societate ramâne în continuare deficitara. Capacitatea scolii de a stabili relatii integrative mai largi cu mediul familial al elevilor ramâne sever subdezvoltata. În fine, exista înca o larga discrepanta între programele scolare si cerintele functionarii sociale eficace: cunostintele si deprinderile referitoare la prezervarea mediului natural si construit, cu privire la societate, cu privire la sistemul eco-

nomiei de piata si la sistemul politic democratic sunt înca subreprezentate, în cadrul unui învatamânt înca excesiv centrat pe acumularea de informatii.

Situatia educationala a copiilor de rromi

- Participarea scolara a copiilor rromi (7-18 ani)

Nu a fost deloc înscris la scoala	- 19,6%
Abandon în ciclul primar	- 9,2%
Abandon în ciclul gimnazial	- 6,6%
Abandon în ciclul liceal	- 1,0%
Înscris în prezent la scoala	- 60,0%

- Gradul de alfabetizare functionala a copiilor rromi (10-18 ani)

Nu stie sa citeasca deloc	- 23,0%
Citeste cu dificultate	- 16,6%
Citeste bine	- 60,4%

***Sursa**:* Situatia social-economica a rromilor: 1998*. Institutul de Cercetare a Calitatii Vietii, coordonatori Catalin Zamfir si Marian Preda.*

Sistemul de sanatate a facut multe progrese din punctul de vedere al echiparii sale, dar din punctul de vedere al accesului la servicii este angajat într-un proces rapid de polarizare. Un larg segment al populatiei este doar marginal acoperit de servicii medicale, din diferite motive. Scaderea acoperirii cu servicii în mediul rural a îngreunat accesul celor de aici la asistenta medicala. Explozia saraciei a fost un alt factor de scadere a accesului la serviciile medicale, datorita costurilor "colaterale". Liberalizarea pretului medicamentelor a scazut accesul la multe tratamente absolut necesare.

Optiunea pentru sistemul de asigurari medicale va avea, cel putin pe termen scurt si mediu, efecte polarizante accentuate care trebuie identificate dinainte si contracarate. În conditiile în care numarul salariatilor s-a redus substantial, crescând numarul "liber întreprinzatorilor" si în mod special al taranilor saraci, sansa acestor segmente largi de populatie de a se asigura medical a scazut dramatic. Daca nu se introduce o corectie structurala în sistem, ne vom confrunta cu o excludere masiva de la serviciile de sanatate de baza. Prevederea ca pentru beneficiarii de ajutor social este acoperita asigurarea medicala din fonduri publice introduce o inechitate fundamentala. Cei care se califica pentru ajutorul social reprezinta, în conditiile actuale, un segment extrem de îngust de saraci.

Exista însa o mare masa de saraci care fac eforturi disperate sa-si dobândeasca resursele supravietuirii si care, în consecinta, necalificându-se pentru ajutorul social, nu se califica nici pentru asigurari de sanatate suportate de la buget. Din cauza nivelului extrem de scazut al resurselor, ei nu îsi pot însa permite sa se asigure.

Sistemul de servicii de asistenta sociala s-a dezvoltat cu greutate, în mod special în jurul unor probleme explo-

zive, cum este cazul copiilor abandonati. O experienta bogata s-a acumulat datorita actiunii multor organizatii nonguvernamentale, dar acestea nu pot sa acopere nici pe departe nevoia de asistenta sociala. Dupa 10 ani, nu exista înca o strategie de creare a unui sistem national de servicii de asistenta sociala.

Desi din 1990 a început formarea asistentilor sociali în cadrul multor universitati, în momentul actual existând deja câteva mii de specialisti în domeniu, acestia nu-si gasesc utilizarea într-un sistem public articulat, la nivelul experientei europene. Dupa 10 ani de tranzitie, în ciuda exploziei fara precedent a problemelor sociale, nu exista înca o conceptie guvernamentala suficient de articulata cu privire la dezvoltarea sistemului serviciilor de asistenta sociala.

Nu exista decât câteva tentative, mai degraba timide, de a dezvolta unele *programe sociale nationale*. Programul antisaracie lansat în 1998 a fost practic abandonat, înainte de a intra în faza de concretizare si implementare. Nu avem o strategie de suport social-economic pentru populatia de rromi, care prezinta un grad extrem de ridicat de vulnerabilitate.

Unele încercari timide au fost facute pentru lansarea unui program de promovare a egalitatii de sanse sau de lupta împotriva violentei domestice, dar ele au fost mai degraba bune intentii izolate, lipsite de resurse cât de cât semnificative.

Profilul politicii sociale româneºti în primii 11 ani de tranziþie: concluzie

Politica sociala dezvoltata în cei 11 ani de tranzitie poate fi caracterizata drept minimalista ca finantare si orientata prioritar spre protectia clasei salariale. Cu alte cuvinte, s-a dezvoltat un stat minimalist al bunastarii, bazat pe valorile muncii. El a exprimat interesele clasei de mijloc a societatii socialiste - clasa salariala -, manifestând o atitudine de ignorare, cu coloratura mai degraba negativa, a segmentelor de populatie plasate în afara sferei muncii. Suplimentar, prima perioada (1990-1996) a fost caracterizata prin încercarea de a promova o politica sociala de suport al clasei salariale prin mijloacele politicii economice. În contextul unei strategii mai degraba primitive a reformei economice, eforturi bugetare apreciabile au fost facute pentru protejarea locurilor de munca, în speranta ca o asemenea politica va sprijini totodata întreprinderile sa parcurga procesul de reforma. Dupa 1996, o asemenea orientare a fost abandonata, resurse financiare importante fiind alocate pentru a sustine scoaterea din sfera muncii salariale a importante grupuri activând în sectoare ce urmau a fi reduse (minerit în primul rând) si pentru crearea de locuri de munca în economia privata. Complementar, ea a fost obsedata de problema repararii nedreptatilor regimului socialist, reduse la restituirea proprietatii. Ca raspuns la provocarile tranzitiei, România s-a caracterizat printr-un deficit de politica sociala. Pe de o parte, resursele alocate programelor sociale au fost reduse, nu numai în raport cu nevoile accentuate ale tranzitiei, dar si cu posibilitatile efective. Din acest punct de vedere, reactia României a fost singulara în raport cu cea a celorlalte state europene în tranzitie, care au optat pentru o *protectie sociala extraordinara.* Pe de alta parte, ea a tins sa se restrânga la furnizarea de beneficii financiare individuale, manifestând putine disponi-

bilitati pentru abordarea problemelor sociale grave ale societatii românesti.

Prin optiunile sale, politica sociala a facut foarte putin pentru diminuarea polarizarii sociale generate mai putin de reforma economica propriu-zisa, cât de prabusirea economiei si de explozia economiei subterane si criminale.

Exista puternice argumente de a considera ca deficitul de politica sociala a avut o contributie semnificativa la deteriorarea conditiei umane în cei 11 ani ai tranzitiei.

Costurile sociale si umane ale procesului dificil de schimbare au fost modest compensate de politica sociala. Punctul ei forte a fost salvarea unei largi parti a clasei salariale devenite extrem de vulnerabila (mai ales segmentul ajuns în pragul pensiei), dar a facut extrem de putin pentru un larg segment foarte sarac si rapid saracit. Segmentul de populatie care se confrunta cu o saracie extrema a fost aproape complet ignorat. Copiii au fost sustinuti social într-o masura insuficienta, fapt care va avea consecinte de termen lung asupra societatii românesti. Suportul pentru tineri a luat doar forma cresterii numarului de locuri în universitati. Integrarea tinerilor în societatea adulta, în conditiile unei caderi economice, nu a fost facilitata prin nici o masura semnificativa de suport.

Din punctul de vedere al conceptiei, politica sociala a fost mai degraba confuza, lipsita de o strategie clara si de un sistem explicit de prioritati, bazata pe presupozitii teoretice si ideologice naiv-primitive. Ea a fost orientata de presiunea problemelor curente si de valorile tacite ale actorilor sociali. Tocmai aceasta ultima caracteristica a facut ca resursele alocate din surse interne sau externe sa fie utilizate cu o eficacitate scazuta, fiind afectate de lipsa unor strategii coerente, de confuzia birocratiei interne si externe, de lipsa de imaginatie si responsabilitate, de procese de coruptie, precum si de lipsa mecanismelor rapide de corectie.

Optiunile de organizare guvernamentala au reprezentat un factor cu o contributie negativa semnificativa atât în orientarea politicii sociale, cât si pentru eficienta utilizarii resurselor. Fragmentarea responsabilitatii politicilor sociale la nivelul sistemului guvernamental, risipirea resurselor financiare si organizationale într-o pluralitate de organisme guvernamentale paralele si excesiv de divizate reprezinta factori responsabili de distorsiunile cronice în conceperea si promovarea unei politici sociale articulate si eficiente. Ministerul Muncii si Protectiei Sociale a abandonat misiunea elaborarii unei politici sociale globale si a coordonarii eforturilor guvernamentale în acest câmp, centrându-se aproape exclusiv pe administrarea, si aceasta partiala, a beneficiilor sociale financiare. Chiar în domeniul sau strict de competenta, asistenta sociala, înca din 1990, s-a declansat un proces de disipare a functiilor catre alte unitati organizationale exterioare: secretariatul pentru handicapati, comitetul pentru protectia copilului. Fragmentarea sistemului de asistenta sociala între diferite ministere si agentii a reprezentat un factor critic în regândirea sistemul de asistenta sociala si organizarea ei pe baze eficiente. Problema a fost pusa explicit mereu, atât de expertii din tara noastra, cât si de expertii straini. Desi în 11 ani s-au petrecut modificari mari în sistemul de asistenta sociala, problema lichidarii fragmentarii s-a dovedit

extrem de rezistenta, datorita puternicelor interese parohiale.

Punctul tare al politicilor sociale actuale este dezvoltarea structurilor legale si institutionale modern-europene, rezistenta fata de procesele adverse dezagregative si o anumita vointa de a rezolva mai ales problemele presante.

Punctul slab al lor este lipsa de strategie globala, efortul economic substantial mai redus decât standardele europene, risipa resurselor limitate pentru programe slab eficiente, dezechilibrele, masuri mai degraba reactive si punctuale. În fine, tentatia de a reduce politica sociala la transferurile financiare si ignorarea celorlalte forme de protectie sociala acordata prin lege si institutii.

Situatia actuala a politicii sociale este una de criza de orientare. Alegerile parlamentare din iarna lui 2000 reprezinta o sansa de reconsiderare structurala a optiunilor si a mijloacelor politicii sociale, de lichidare a dezechilibrelor si a zonelor sale subdezvoltate. O asemenea diagnoza prezinta si partea ei optimista. Pe lânga prognozata relansare economica, reconsiderarea politicilor sociale va reprezenta o resursa importanta a solutionarii problemelor sociale grave acumulate.

Explicația opțiunilor de politică socială

Optiunile de politica sociala caracteristice celor 11 ani de tranzitie, atât ca nivel de finantare, cât si ca orientare a prioritatilor, nu pot fi explicate, în primul rând, prin limitarea severa a resurselor financiare - celelalte tari în tranzitie, aflate în situatii similare în mare masura optând pentru o alta orientare - ci prin modelele ideologic-teoretice ale actorilor politici. În lipsa unei conceptii articulate asupra sistemului de protectie sociala si a reformei economice, un set convergent de "teorii", larg raspândite în clasa politica, au modelat optiunile de politica sociala.

- Teoria de inspiratie neoliberala ca protectia sociala are efecte negative asupra relansarii economiei, complementar cu asteptarea ca singura presiunea nevoilor este suficienta pentru a activiza persoanele care, prin efort propriu, vor putea depasi situatiile de dificultate. Aceasta teorie a sustinut asteptarea ca noile mecanisme ale pietei vor fi capabile sa genereze prin ele însele, fara interventia statului, o rapida relansare economica, iar aceasta va genera oportunitati tot mai largi de initiativa economica independenta. Asteptarea ca piata economica libera, dar extrem de imperfecta si deficitar reglementata, va produce o relansare rapida a economiei si, în consecinta, a bunastarii colective, s-a dovedit a fi mai degraba o iluzie. În fapt, degradarea economiei a continuat, limitând drastic posibilitatile populatiei de a deveni activa economic. Simpla nevoie nu a putut fi un motor suficient pentru a face ca segmente largi ale populatiei sa reziste prin efort propriu procesului de saracire rapida si, complementar, de dezagregare sociala generata de aceasta. În acelasi context ideologic, s-a constituit suspiciunea fata de orice interventie a statului nu numai în economie, dar si în solutionarea problemelor sociale. Aditional, interventia statului stârnea suspiciunea de a reprezenta mai degraba o ramasita a mentalitatii comuniste. Asteptarea ca relansarea rapida a economiei va rezolva de la sine problemele sociale a avut ca efect degradarea exploziva a mediului

social, a carei remediere va impune costuri uriase în viitor.

- Teoria ca echilibrul bugetar, precar în toata perioada tranzitiei, trebuie sa fie mentinut în primul rând prin limitari severe ale cheltuielilor sociale. În acelasi timp, o mare parte din resursele bugetare au fost cheltuite pentru sustinerea artificiala a unor zone ale economiei si a unei administratii în expansiune rapida. Interventia masiva a bugetului în economie nu a fost de natura a preveni caderea economica si nici a sustine investitiile care, la rândul lor, s-au prabusit. Pare tot mai evident în momentul de fata ca eficienta utilizarii resurselor bugetare în sfera sociala a fost sensibil mai ridicata decât în domeniul economic. Cheltuielile sociale au fost considerate a fi mai degraba o utilizare contraproductiva a resurselor rare, decât ca un obiectiv distinct politic si ca o investitie productiva.

- Asteptarea naiva a multor actori politici ca problemele societatii românesti vor fi rezolvate de catre organizatiile nonguvernamentale. Complementar, s-a stimulat retragerea statului din responsabilitatile sale de protectie sociala. Este semnificativa declaratia publica facuta în 1999 de catre un responsabil de vârf, când a fost întrebat de presa cum va fi implementata strategia antisaracie: pasul urmator este simplu; vom convoca la o conferinta nationala toate ONG-urile si le vom preda strategia sa o implementeze.

- *Valorile larg împartasite ale unei bunastari fundate pe munca.* Socialismul a amplificat substantial morala muncii, specifica societatii românesti traditionale. Statul nu se presupune a ajuta pe cei care nu fac efortul propriu de a munci, ci doar pe cei care, din anumite motive, nu mai pot sa-l faca. În mare masura, sistemul de securitate sociala era dominat de principiul compensarii celor care muncesc. Politica de utilizare completa a fortei de munca a regimului socialist a fost de natura a consolida morala muncii si a asteptarii ca suportul statului sa se faca în functie de merit. Aceasta orientare spre producerea unei securitati sociale a celor care muncesc s-a manifestat în politica efectiva într-un mod specific: ea a sustinut nevoia compensarii sociale a pierderilor clasei salariale, neglijând sistematic pe cei exclusi din zona muncii. Teama de a ajuta pe "saracii care nu merita" reprezinta un fond general al mentalitatii colective, inclusiv al actorilor politici. În mare masura, aceasta atitudine a avut un temei mai particular: teama de efectele perverse ale suportului social asupra populatiei de rromi. În ceea ce priveste acest segment al populatiei, actorii sociali au tins sa se astepte ca suportul social nu face decât sa perpetueze stiluri de viata marginale si sa amplifice dependenta de acest suport. O asemenea temere are o baza reala, dar efectele ei au fost mai degraba contraproductive, prin raspunsul simplist pe care l-a generat. În loc sa se imagineze modalitatile care sa minimizeze aceste efecte potential negative ale protectiei sociale, s-a preferat mai degraba ignorarea problemelor sociale grave si reducerea suportului social. Pe de alta parte, interventia statului în crearea de oportunitati exceptionale de munca în conditiile unei restrângeri masive a locurilor de munca în procesul restructurarii (activitati de interes public, investitii masive în infrastructura), larg asteptata si ceruta de popu-

latie, a fost mai degraba inhibata de ideologia simplista ca o asemenea interventie este contraproductiva pentru reforma economica.

- Un accent pe sustinerea dezvoltarii sociale, care a justificat eforturi de care în principal a beneficiat clasa de mijloc, complementar cu ignorarea segmentelor sever sarace, care nu reprezinta pe termen scurt resurse ale dezvoltarii sociale.
- *Estimarea ca protectia sociala mostenita de la regimul socialist ar fi excesiva si ca ea trebuie redusa substantial.* În fapt, situatia era cu totul diferita. În anii 80, comparativ cu tarile din jur, efortul statului socialist român în sfera socialului a fost semnificativ mai redus, în favoarea programelor economice irationale si pentru compensarea crizei economiei socialiste (vezi: *politica sociala a regimului socialist român)*.

Putem concluziona ca nici o schimbare importanta în politica sociala nu poate avea loc daca nu se produc modificari radicale în ideologia actorilor politici. Pe de o parte, este cruciala promovarea principiului solidaritatii sociale, a responsabilitatii colective fata de cei aflati în nevoie severa si mai ales fata de grupul cel mai vulnerabil, copiii.

Pe de alta parte, este important a se depasi teoriile naive, larg circulate, asupra rolului politicilor sociale într-o societate moderna, mai ales într-o perioada dura de tranzitie. ◢**Catalin Zamfir**◣

Politica modulara

Vezi stuctura de oportunitati politice.

Politici active

P.a. de ocupare si combatere a somajului reprezinta un set de masuri prin care se urmareste crearea sau sporirea oportunitatilor individului de a (re)intra pe piata muncii. Ele sunt de data relativ recenta, luând nastere dupa cel de-al doilea razboi mondial si intensificându-se în perioada de criza a *statului bunastarii*.

P.a. se constituie într-o grupa extrem de eterogena de masuri care se adreseaza atât individului, cât si agentului economic.

Cu alte cuvinte, ele se adreseaza atât ofertei, cât si cererii de forta de munca. În cadrul acestora se contureaza câteva categorii ale modalitatilor de interventie:

a) masurile de *mediere a muncii*, care urmaresc îmbunatatirea fluxului informativ între cererea si oferta de forta de munca. Acestea se identifica uneori sub denumirea de masuri intermediare (nici active, nici pasive), deoarece au ca principal efect informarea/documentarea persoanelor aflate în cautarea unui loc de munca cu privire la cererea pietei. În cadrul lor se regasesc activitatile de consiliere profesionala, centrele de informare/documentare si cluburile somerilor;
b) prin *pregatirea profesionala* a somerilor în raport cu cerintele pietei muncii. Ele constau în organizarea de cursuri de calificare/recalificare destinate somerilor, corespunzator cerintelor pietei muncii;
c) prin *finantarea angajarii,* sub forma *subventiilor si a creditelor de angajare*, adica prin suport financiar oferit de stat din fondurile speciale destinate somerilor, sub forma subventiilor salariale, a facilitatilor de creditare a somerilor care intentio-

neaza sa înceapa o afacere pe cont propriu sau a agentilor economici care fac angajari din rândul somerilor. Adesea, subventionarea si creditarea angajarii se completeaza reciproc, fara a constitui strategii diferite, fiind determinate de conditiile specifice fiecarui caz;

d) prin *masuri speciale* pentru categorii de persoane cu mari dificultati de integrare pe piata muncii, cum sunt somerii de lunga durata, tinerii fara experienta în munca, vârstnicii, persoanele cu handicap. Aceste masuri sunt adesea forme de finantare a angajarii sau facilitati fiscale acordate agentilor economici, cu conditia angajarii de personal din rândul categoriilor mai sus mentionate.

Primele doua categorii mentionate se adreseaza ofertei, în timp ce ultimele doua cererii. În cadrul primelor, o importanta deosebita o au preocuparile pentru formarea profesionala.

Ponderea în PIB a cheltuielilor destinate protectiei sociale a somerilor

Marea Britanie	SUA	Germania	Franta	Suedia	R. Ceha	Polonia	România
0,59	0,26	1,65	0,89	3,22	0,22	0,12	0,15

Sursa*: FIMAN -* Cercetarea pietei muncii*, Expert, Bucuresti, 1997; Godfrey M., Richards P. -* Employment Policies and Programmes in Central and Easten Europe*, ILO, Geneve, 1995; Prisacaru C.; Cace S. -* Somajul în România în anii 1991-1996*, CIDE, Bucuresti, 1997.*

Acestea se înscriu în contextul mai larg al problemei educatiei si pregatirii profesionale a fortei de munca, pentru care se sustine interventia publica, stimularea întreprinderilor în a dezvolta programe de calificare, dar mai ales o implicare tripartita, menita sa ofere solutii care raspund în egala masura problemelor cererii si ofertei de forta de munca. Masurile subsumate ultimelor doua categorii urmaresc crearea directa de locuri de munca, încurajarea activitatii pe cont propriu, sustinerea dezvoltarii întreprinderilor mici si mijlocii, ca si protejarea unor categorii de persoane dezavantajate în relatiile de pe piata muncii. P.a. sunt o cale indirecta de actiune pentru a feri individul de a se expune unor situatii de risc ce pot aparea în legatura cu piata muncii. Este o forma de protectie sociala care urmareste sa asiste individul în a depasi situatiile de risc, prin informatii si solutii gestionate în acord cu cerintele societatii si posibilitatile individului. Un indicator important al politicilor active ale pietei muncii este ponderea cheltuielilor ocazionate de finantarea acestor masuri în PIB sau structura cheltuielilor destinate protectiei sociale a somerilor. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: calificare/recalificare a fortei de munca; creditarea angajarii; medierea muncii; subventionarea angajarii; piata muncii

Bibliografie selectiva: **Godfrey si Richards (1995); Prisacaru si Cace (1997)**

Politici de dezvoltare urbana

Principala ratiune a politicilor urbane este aceea de a studia **relatiile** dintre

necesitati, *resurse* si *produse* în vederea atingerii unui grad înalt de eficienta în furnizarea de **servicii** pentru întreaga populatie din raza de jurisdictie/administrare a respectivei municipalitati si pentru a promova dezvoltarea locala în cadrul unei perspective generale de dezvoltare realista.

Finalitatea practica a politicilor urbane este aceea a realizarii unui consens între *principiile functionale* care definesc orasul si *principiile administrative* de realizare/asigurare a echitatii sociale si de limitare a discrepantelor în accesul la diferite beneficii si oportunitati de catre diferite grupuri sociale si de interese. În consecinta, unul din obiectivele majore ale politicilor de dezvoltare urbana îl constituie *managementul conflictelor* (prezente în spatiul urban în variate forme, marea lor majoritate în "forme sublimate"). Prin *conflict,* întelegem aici îndeosebi lupta în forme sublimate pentru promovarea unor interese de catre actorii sociali. Forma cea mai vizibila a acestui tip de conflict apare sub forma *competitiei*, care, alaturi de *cooperare,* reprezinta doua dintre cele mai importante forme de crestere a retelelor economice, dar si de promovare/impunere a unor interese sociale, norme de comportament social cu accent pe echitate sociala si care duc la selectarea, ierarhizarea si internalizarea de catre actorii sociali a unui sistem de valori considerat acceptabil la un moment dat. Competitia, în sensul primar al acceptiunii sale, presupune învinsi si învingatori. În noua si actuala paradigma a bunastarii, manifestarea ei presupune o contributie (pozitiva) la cresterea gradului de bunastare a tuturor grupurilor sociale si de interese, cu alte cuvinte, a întregii comunitati urbane afectate de "jocurile" pentru dobândirea unor avantaje economice, sociale, politice etc. Acesta este nivelul "competitiei *intraurbane*". Un alt nivel este acela al "competitiei *interurbane*" - între diferite orase sau *retele de orase*. Competitia interurbana are drept principal scop atragerea de activitati economice în vederea maximizarii beneficiilor actorilor sociali din teritoriul lor de administrare. Aceste activitati economice sunt generatoare de venituri - instrumentul principal în promovarea si implementarea politicilor si în procesul de asigurare a diferitelor bunuri si servicii pentru locuitorii din spatiul administrat - venituri a caror capacitate de generare este influentata de aspecte particulare ale economiei si ale societatii (urbane) respective, precum marimea bazei de impozitare, infrastructura urbana, structura institutionala si administrativa, volumul serviciilor oferite si aria de cuprindere a acestora, facilitatile culturale si de educatie, asigurarea sanatatii, sustinerea pietei muncii etc. Este vorba deci de o relatie de determinare reciproca, în sensul unei sustineri reciproce: pe de o parte, nivelul veniturilor din bugetele locale ale administratiei urbane este de natura a sustine un nivel crescut al calitatii vietii, pe de alta parte, nivelul crescut al calitatii vietii - gradul de satisfactie al populatiei cu diferitele componente ale calitatii vietii - sustine, prin satisfactia manifestata de catre actorii sociali, acele activitati care ofera veniturile necesare satisfacerii cel putin a cerintelor/nevoilor considerate de catre actori ca fiind de baza.

Actualul proces de globalizare influenteaza în multiple forme politicile de dezvoltare urbana, care trebuie sa raspunda unor noi cerinte si exigente pentru mentinerea unui nivel optim de

bunastare a cetatenilor. Dezvoltarea accelerata a tehnologiilor si aparitia în ultimii 20 de ani a unor tehnologii revolutionare au facut ca avantajele comparative ale oraselor sa devina depasite. Acest proces de globalizare va determina înlocuirea conceptului de *avantaje comparative* cu cel de *avantaje absolute* (în privinta rezultatelor politicilor urbane).

Definiții şi abordări alternative

Diferiti autori definesc politicile de dezvoltare urbana având în vedere un anumit criteriu mai mult sau mai putin restrictiv, în functie de aria de interes si de cuprindere a definitiei date. Marea majoritate a definitiilor se înscriu însa pe doua coordonate: *a)* definirea acestora din punctul de vedere al unor criterii fizico-spatiale (cum ar fi dezvoltarea, amenajarea, administrarea spatiului construit), pe care le-am putea denumi *mecanice/amorfe,* si *b)* definirea acestora din punctul de vedere al gradului de afectare a actorilor sociali din aria de influenta si de manifestare a acestor politici, pe care le-am putea denumi ca fiind *organice*.

a) *Din punctul de vedere al criteriilor fizico-spatiale*, prin conceptul *politici de dezvoltare urbana* sunt întelese preocuparile si modalitatile organizate, planificate si sistematice de modelare a spatiului (mediului) construit. Mediul construit reprezinta "totalitatea constructiilor si amenajarilor create de om pentru satisfacerea necesitatilor sale de productie si de locuire" (D. Sandu, 1993)

Politicile de dezvoltare urbana includ - pe lânga preocuparile de proiectare si amenajare a spatiului (mediului) construit, a mediului fizic si infrastructurii din urban si rural - si modalitatile de management al asezarilor, în scopul rezolvarii problemelor legate de evolutia mediului construit, de conditiile de viata ale populatiei. Denumirea de politici de dezvoltare urbana poate induce în eroare prin faptul ca s-ar întelege o excludere a actiunilor de modelare a mediului construit din mediul rural sau a celor care vizeaza amenajarile la nivel zonal sau regional. Prin urbanizare si politici de dezvoltare urbana se încearca mai degraba sa se sugereze ca accentul este pus pe "amenajarea si proiectarea spatiului construit din orase, spatiu care a stat în centrul preocuparilor de proiectare si urbanism, si ca tendinta de evolutie în dezvoltarea asezarilor este dominata de dinamica procesului de urbanizare" (D. Abraham, 1992).

b) Din punctul de vedere al gradului de afectare a actorilor sociali din aria de influenta si manifestare a acestor politici, putem vorbi despre politici sociale urbane. "Când deciziile sunt produse pentru a rezolva conflicte sociale, noi numim acele decizii politici sociale: *politici* pentru ca ele pronunta reguli generale conforme cu asteptarile si *sociale* pentru ca ele afecteaza societatea în totalitatea ei, participanti si neparticipanti deopotriva." (W.A. Schultze, 1974). Vorbim de politici urbane, deoarece acestea se concentreaza pe rezolvarea unor probleme cu manifestare predilecta în spatiile urbane, unde amploarea si gravitatea lor sunt, în general, mai mari decât în mediul rural. Spatiul urban ar putea fi deci punctul de pornire pentru dezvoltarea unor asemenea politici.

Functie de contextul în care sunt abordate aceste politici, diferiti autori au reprezentari diferite asupra continutului

politicilor de dezvoltare urbana. Cert este ca în ultimii ani a fost parasita linia abordarilor sectoriale ale diferitelor componente ale politicilor de dezvoltare urbana, acestea fiind abordate în prezent într-o viziune holista, sistemica - din punctul de vedere al relatiilor de determinare si sustinere reciproca dintre *capitalul natural* si *sistemele socio-economice* (A. Vadineanu, 1998).

D. Abraham (1992) arata ca politicile de dezvoltare urbana sunt centrate pe realizarea de îmbunatatiri în doua directii (în mod special): *politicile de amenajare a teritoriului si a localitatilor* si, respectiv, *politicile de locuire*, între care exista interferente puternice, desi, de cele mai multe ori, accentul este pus pe politicile de amenajare a teritoriului si localitatilor (pe sistematizare), în timp ce politicile de locuire sunt tratate, daca nu rezidual, cel putin într-o mai mica masura comparativ cu cele de sistematizare.

Prima directie - cea a *politicilor de sistematizare* - cuprinde planificarea fizica (urbana, locala, regionala, teritoriala) a dezvoltarii rationale a spatiului construit si amenajarea spatiului nonconstruit. Sistematizarea teritoriala se realizeaza conform unor planuri, care au în vedere (exclusiv) scopurile si necesitatile comunitatii si care constituie variante optime de realizare a scopurilor, avându-se în vedere consecintele acestor programe/planuri (minimizarea efectelor negative si maximizarea efectelor pozitive, a beneficiilor), precum si costurile implicate de aceste consecinte. Întrucât procesul de sistematizare teritoriala genereaza efecte/schimbari în multe alte procese sociale, în strategiile nationale de dezvoltare economico-sociala trebuie luate în considerare atât efectele pozitive, cât si efectele negative pe care le au diferitele politici de dezvoltare urbana/rurala, inclusiv cele vizând distribuirea populatiei în spatiu. **Cealalta directie** majora a politicilor de dezvoltare urbana este *politica de locuire*, care are drept obiectiv principal locuinta si prelungirile sale.

W.A Schultze (1974) arata ca exista o varietate de *modele* de politici urbane dezvoltate de diferite institutii si comunitati la un moment dat, însa unele dintre aceste politici le regasim întotdeauna, indiferent de locul si de actorii care le dezvolta (e.g. politici de taxe, de educatie, de asigurare a transportului). Aceste modele ajuta la identificarea a doua aspecte importante: cum aceste politici influenteaza functionarea si "viata" orasului si cum diferitele niveluri administrative afecteaza politicile ulterior formulate. Dupa Schultze, principalele elemente ale politicilor de dezvoltare urbana sunt:

1. Politicile de taxe. Exista patru mari surse de venituri: taxele locale, platile facute de populatie pentru serviciile publice oferite de municipalitate, împrumuturile si sprijinul financiar guvernamental (Schultze, 1974, p.375).

Taxa pe proprietate este cea mai importanta sursa de venit a orasului, foarte multe componente administrative ale spatiului urban fiind înalt dependente de taxele pe proprietate.

Ajutorul financiar de la bugetul statului este a doua sursa ca importanta pentru veniturile administratiilor locale ale oraselor. Aceste ajutoare financiare iau de obicei forma unor "granturi" pentru sprijinirea unor activitati si obiective specifice cum ar fi bunastarea, scolile sau drumurile. Aceste granturi pot sa

nu aiba neaparat o destinatie exacta, uneori fiind “deschise” – permit administratiilor locale sa le foloseasca discretionar, dupa cum ele considera ca trebuie facute anumite cheltuieli în folosul municipalitatii, în directii initial neprevazute.

Orasele, de asemenea, obtin fonduri pentru bugetele locale din platile facute de populatie pentru serviciile publice oferite de municipalitate si din împrumuturi.

Se poate însa vorbi de relativa justete a structurii taxelor locale. Constrângerile impuse de catre stat în colectarea taxelor locale face ca administratiile locale sa aiba relativ putine surse din care poate colecta venituri, motiv pentru care taxele pe proprietate sunt principala sursa de venituri. Utilizarea taxelor pe proprietate conduce la tendinta ca taxele locale sa fie *regresive* (tind sa taxeze mai mult segmentele sociale sarace decât pe cele bogate). Taxele statale impuse pe venituri tind sa fie din acest punct de vedere *progresive*. Pe ansamblu însa, povara *totala* a taxelor este suportata mai mult de catre cei saraci, chiar daca ei platesc cote mai mici decât într-un sistem pur regresiv, deci taxele tind finalmente sa fie regresive. Un adevarat sistem progresiv de taxe va *plati* persoanele aflate în saracie sau cel putin nu le va taxa.

2. Politicile de cheltuire/alocare a fondurilor catre diferite sectoare. Un buget este o declaratie a prioritatilor unei administratii locale. Pentru aceasta ratiune, el reflecta cultura orasului respectiv: ce valorizeaza pentru el, precum si ceea ce este dispus sa neglijeze. Nivelul si destinatia cheltuielilor administrative locale determina configurarea profilului si a mediului local, având un impact particular asupra sistemului economic.

Politicile de definire a obiectivelor prioritare pentru interventie si sustinere financiara de catre administratiile locale au un mare grad de relativitate, nu numai datorita unor conditii particulare de natura obiectiva (cum ar fi pozitionarea geografica), cât si datorita unor ratiuni subiective. Este adevarat însa ca la nivelul administratiilor publice locale exista o independenta relativa, în sensul ca administratia centrala poate impune ca unele fonduri provenite de la bugetul central sa fie cheltuite într-o anume directie, desi administratia locala ar dori sa dea o alta destinatie acestora.

3. Politici educationale. Alocarea de fonduri pentru dezvoltarea programelor educationale locale reprezinta una din activitatile prioritare ale oricarei administratii locale, deoarece reprezinta o investitie pe termen lung în capitalul uman al orasului. Descentralizarea administrativa a procesului educativ si luarea deciziilor în domeniu în cadrul comunitatii reprezinta un punct esential în eficientizarea procesului educativ. Administratia centrala trebuie sa aiba doar un rol de coordonare generala, de impunere a unor standarde si de verificare a respectarii lor.

4. Politici de transporturi publice urbane. Amenajarea si întretinerea drumurilor locale si asigurarea transportului local si a celui interurban este responsabilitatea administratiei publice locale. Ceea ce este mai important legat de transportul urban în general este limitarea poluarii generate de autovehicule. Automobilele genereaza peste 60% din poluare în toate orasele

mari. Tocmai de aceea, complementar cu dezvoltarea politicilor de transporturi, trebuie dezvoltate si politici de reducere a poluarii urbane datorate autovehiculelor, precum si identificarea unor solutii tehnice – mijloace de transport în comun nepoluante.

5. Politici antisaracie. Obiectivele acestor politici sunt centrate pe diminuarea inegalitatilor în conditiile de viata ale oamenilor, reducerea dependentei indivizilor de diferitele servicii sociale si deci realizarea unei mai mari echitati sociale. Aceste politici sunt strâns corelate cu politicile de ocupare a fortei de munca si cele de securitate sociala. Programele dezvoltate în cadrul acestor politici sunt centrate pe pensii (toate tipurile), ajutor social, ajutoare (financiare sau în natura) pentru famillile cu multi copii, alocatii pentru copii, ajutor de somaj, locuinte sociale etc. Criteriile de eligibilitate sunt elaborate în functie de fiecare program. Rolul central în acest domeniu este detinut de reteaua de asistenta sociala si de serviciile de asistenta sociala.

6. Politici de planificare urbana. Cei care planifica se angajeaza în eforturi de a identifica obiectivele corecte pe care trebuie sa le atinga orasul si de a determina resursele disponibile pentru atingerea acestora, precum si de a specifica constrângerile în realizarea lor. Ca organizare, cei care planifica sunt fie o agentie cvasiindependenta – numita comisie de planificare – fie o agentie (*staff agency*) care îl asista pe primar sau pe seful departamentului de planificare în formularea politicilor. Ca minima activitate, planificatorii aduna si proceseaza informatii – activitate în urma careia obtin cele mai importante resurse. Unul din cele mai vizibile produse ale acestora este planul de folosire a terenului (*land-use plan*), care reflecta studii tehnice asupra utilizarii curente a terenului/spatiului urban si proiecteaza modele de crestere economica. Planul sugereaza politici municipale fezabile si favorabile promovarii obiectivelor orasului în acord cu utilizarea curenta a spatiului urban. “Zonarea” este principalul instrument pentru implementarea planului de folosire a terenului, functia acesteia fiind aceea de a preveni “folosirea necorespunzatoare” a spatiului urban. Planul de folosire a terenului include, de asemenea, reguli si reglementari pentru subdivizari, specificarea dimensiunii loturilor de teren, modul de construire a trotuarelor si a strazilor, distanta dintre strazi, amplasarea birourilor, a cladirilor industriale, a cladirilor de locuit etc. (Schultze, 1974, p.387).

Cele mai mari eforturi de planificare sunt cristalizate în formularea **planului urbanistic general** (*master planning*). Planul urbanistic general este o dezvoltare, un produs a ceea ce este denumit în planificarea urbana “determinismul environmental”, deoarece environmentul este elementul care transcede orice alta realitate – sociala, economica, politica etc. – desi nu este punctul de vedere al tuturor planificatorilor.

Dezvoltarile teoretice si practice din ultimele doua decenii arata însa ca planificarea este o functie care înca este într-un proces de a se defini pe sine însasi.

Într-un studiu din 1997, **N. Taralunga** si **S. Racoviceanu** prezinta paleta politicilor urbane si principalii indicatori caracteristici acestora:

1. ***politica de terenuri urbane**,* având ca principali indicatori: a) *structura pietei de terenuri* (utilizarea terenului urban; zonificare functionala; densitati urbane); b) *tipul de proprietate* (domeniu public; domeniu privat al statului/consiliilor locale; domeniu privat); c) *echiparea edilitara* (alimentare cu apa, gaze naturale, electricitate; canalizare, retele termice, telefonice etc.); d) *valoarea terenului* (numar de tranzactii; pretul terenului; amaplasamentul terenului; proprietarul acestuia); e) *impozite pe teren* (cuantumul impozitului; atractivitatea amplasamentului); f) *puterea de cumparare a populatiei* (veniturile populatiei; posibilitatile de economisire ale populatiei; accesul populatiei la credite);

2. ***politica de locuinte si asigurare a locuirii**,* având ca principali indicatori: a) *indicatori cantitativi si calitativi ai locuirii* (numar de locuinte; suprafata locuibila/locuinta; suprafata locuibila/persoana; suprafata locuibila/camera; tipul de proprietate; disponibilitatea serviciilor (apa, canalizare, încalzire centrala, electricitate, telefonie etc.); structura locuintei (materialele folosite la constructie, izolare termica si fonica, etanseizare la praf si insecte, poluare din cauza agentului termic, surse de îmbolnavire, vechimea locuintei etc.); suprafete în comun; comoditati în jurul locuintei; spatii verzi, locuri de joaca pentru copii; surse de probleme (pe tipuri de probleme); gradul de satisfactie a locatarilor (functie de tipurile de servicii si comoditati)); b) *capacitatea de acces la o locuinta* (pretul pietei pe tipuri de locuinte; raportul cost/venituri; valoarea chiriei/m^2/luna); c) *structura costurilor unei locuinte* (costul mediu al terenului (lei/m^2); costul mediu al infrastructurii; costul constructiei); d) *caracteristicile socio-economice ale locatarilor* (veniturile acestora; gradul de dependenta de diferite servicii sociale; posibilitati de economisire); e) *forme de organizare* (asociatii de proprietari; asociatii de locatari; agentii imobiliare); f) *liste de asteptare* (numar de solicitanti; prioritati; vârsta); g) *posibilitati si forme de finantare* (buget local - locuinte, utilitati – lei/m^2/an; credite; programe internationale de finantare);

3. ***politici (sectoriale) de dezvoltare economica***, având ca principali indicatori: a) *indicatori economici* (forta de munca pe sectoare de activitate; numarul agentilor economici si principalii agenti economici; marimea medie a principalilor agenti economici; tendinte de dezvoltare (hoteluri, birouri, comert, locuinte etc.); rata inflatiei si tendinte; rata dobânzilor si tendinte; rata somajului si tendinte; nivelurile de venit ale populatiei si tendinte); b) *administratia publica locala* (organizarea administratiei publice locale - departamentul economic; taxe din activitati economice; venituri din impozite pe proprietate; împrumuturi; obiective de investitii cu finantare de la bugetul local; transferuri de la bugetul de stat; relatii cu sectorul privat; gradul de acoperire cu servicii publice; procedura de autorizare pentru activitati economice; procedura de obtinere a autorizatiilor de constructie; regulamente urbanistice; planuri de investitii);

4. ***politica serviciilor publice***, incluzând indicatori cu privire la: a) *educatie* (numar de unitati de învatamânt; raportul populatie scolara/numar de unitati de învatamânt; grad de pregatire profesionala; cifra de scolarizare; grad de echipare a unitatilor de învatamânt); b)

sanatate (starea de morbiditate a populatiei; rata mortalitatii infantile; gradul de cuprindere si nivelul serviciilor oferite de asistenta medicala); c) *asistenta sociala* (numar total de beneficiari ai diverselor servicii specializate; numar de cantine de ajutor social si de beneficiari; numar de copii în institutii publice si alternative de îngrijire; gradul de dependenta de institutiile specifice de suport); d) *cultura* (numar de teatre si cinematografe; numar de spectacole oferite; biblioteci publice; librarii si târguri de carte etc.); e) *alimentare cu apa, canalizare si salubritate* (acces la sistemul de alimentare cu apa; accesul la canalizare; calitatea serviciului; modalitati de colectare a deseurilor; amplasamente de depozitare; eficienta serviciilor: raportul eficacitate/cost); f) *transportul de calatori* (structura si starea parcului auto; trasee, grad de acoperire si frecventa circulatiei autobuzelor; costul transportului si gradul de suportabilitate al populatiei);

5. ***politica de mediu*** care are drept principali indicatori: a) *mediul natural* (clima; conditii de relief; probleme specifice ale cadrului natural); b) *folosirea energiei* (tipuri de energie folosite pentru prepararea hranei; tipuri de energie folosite pentru încalzire; principalii agenti economici consumatori de energie); c) *poluarea aerului si a apei si cea sonora* (surse de poluare; agenti poluanti; poluarea din traficul rutier; raza si gradul de poluare etc.); d) *colectarea si depozitarea deseurilor* (modalitati de colectare a deseurilor; deseuri periculoase; sortare/reciclare; amplasamente de depozitare; eficienta serviciului: raportul eficacitate/cost);

6. **politica de revitalizare urbana generala** include indicatori din toate celelalte politici, dar si aspecte referitoare la legislatie, institutii/organizatii, cadru natural, revitalizarea centrului/periferiilor s.a. ◢**Adrian Dan**◣

Bibliografie selectiva: **Abraham (1992), Schultze (1974), Taralunga si Racoviceanu (1997)**

Politici educationale

Eticheta de politica educationala este atasata unui spectru larg de problematici având în centrul sau procesul educational, cu accent pe problemele sale pedagogice si de finalitate sociala. Analiza politicilor educationale cunoaste doua componente bine individualizate, în ciuda multiplelor conexiuni dintre ele. Prima se refera la analiza procesului educational, cu accent pe aspectele sale de natura pedagogica. Cea de-a doua priveste factorii sociali care afecteaza procesul educational, impactul întregului design institutional asociat educatiei asupra comportamentului educational al populatiei, precum si modul de rezolvare a dilemelor principiale cu care se confrunta sistemul decizional în educatie. Articolul de fata se concentreaza în special pe aceasta a doua componenta, mai interesanta în contextul dictionarului ce îl gazduieste.

Adresându-se atât sistemelor formale de învatamânt, cât si educatiei informale, doua tipuri de teme constituie fondul politicilor educationale ca politici sociale: pe de o parte, sunt aspectele care tin de functionarea scolii ca unitate distincta în cadrul sistemului

social, iar pe de alta parte, este modul în care politica educationala se integreaza în cadrul mai larg al orientarii politice a societatii ca întreg.

Modul de organizare a societatii în general, inclusiv a sistemului educational, este înalt dependent de valorile sociale dominante, de conditiile istorice concrete ale perioadei referite. Politicile educationale depind firesc de societatea în care sunt elaborate si transpuse în practica, reprezentând, ca orice politica sociala, o realitate în continua dinamica. Dincolo de aceasta variatie spatio-temporara, exista câteva optiuni principiale fundamentale, care calauzesc politicile educationale. Lor li se asociaza practici de implementare distincte.

Finalitãþi ºi costuri

Dupa cum noteaza Lynne Chisholm (1998) analizând sistemele educationale europene, în ciuda unor "tensiuni fundamentale asupra scopurilor educatiei moderne", exista un consens general asupra câtorva **finalitati universale ale sistemelor de învatamânt** (p. 147). Între aceste finalitati, se regasesc socializarea culturala comuna a indivizilor, ca instrument de mentinere a coeziunii sociale; sustinerea cresterii economice prin furnizarea de mâna de lucru calificata; dezvoltarea individuala, atât din punct de vedere al capacitatilor individuale, cât si prin efectele în plan material ale plusului de educatie.

Howard Glennester (1998) noteaza la rândul sau ca beneficiile educatiei sunt multiple. Ele se regasesc, pe de o parte, la nivel individual, fiind localizate atât în sfera productiei (dobândirea de cunostinte si abilitati utile în obtinerea unui loc de munca, fapt ce creste capacitatea individuala de câstig), cât si în sfera consumului (educatia copiilor creste bunastarea viitoare a gospodariei; în plus, nivelul de aspiratii este mai ridicat, indivizii putând deriva satisfactii din consumul unor bunuri superioare). Beneficiile publice din sfera productiei vizeaza productivitatea crescuta a fortei de munca si capacitatea sporita de cercetare stiintifica si progres tehnologic. Ambele contribuie direct la cresterea economica. În plus, educatia ajuta la formarea bunurilor publice, întarind coeziunea sociala, respectul legilor si ordinii existente, asigurând mobilitatea sociala etc. (Glennester, 1998, p. 27-28).

Costurile educatiei includ, alaturi de cheltuielile directe ale actului educational (salariile cadrelor didactice, costurile de întretinere si operare, cheltuielile de capital etc.), si cheltuieli indirecte (asociate educarii, dar nu ca parte integranta a învatarii: transportul la scoala, costurile de întretinere în internate, masa de prânz etc.). Atât costurile directe, cât si cele indirecte pot cadea în sarcina gospodariilor (prin taxele platite expres pentru educatie) sau a bugetelor publice. Indivizii suporta si un cost de oportunitate, data fiind valoarea timpului liber sau al muncii la care se renunta pentru învatare. Costul de oportunitate este mai mare în cazul adultilor care urmeaza cursuri de specializare si/sau perfectionare.

Principiile

În ce priveste optiunile principiale, Leslie Eliason si colegii sai (1987) trec în revista patru tipuri de **dileme a caror rezolvare determina modul de constructie a întregului sistem educational**, structurând formarea politicilor educationale.

Prima chestiune majora priveste diferentele care exista între indivizi în ce priveste capacitatea de a învata. Problema este de a identifica daca aceste diferente deriva din caracteristici individuale, precum rasa, sexul, clasa sociala, sau daca ele sunt mai degraba influentate de oportunitatile de a învata la care indivizii au acces. Chestiunea este determinanta pentru decizia asupra modului de structurare a cheltuielilor publice cu educatia si în focalizarea acestora asupra unor grupuri clar definite sau asigurarea accesului egal pentru toti cetatenii la procesul educational. Principiile liberale, dar si cele socialiste, dezvoltate în ultimele secole si larg acceptate astazi, sustin ca determinante pentru performanta scolara sunt caracteristicile mediului, oportunitatile la care indivizii au acces, si nu atributele individuale mostenite. Cu alte cuvinte, copii cu origini diferite au sanse egale de a se dovedi competitivi în procesul educational, daca oportunitatile de învatare care li se ofera sunt asemanatoare. Implicatia imediata în ce priveste politica educationala este aceea a asigurarii tuturor cetatenilor un acces similar la educatie.

A doua dilema majora este stabilirea scopurilor sociale ale educatiei: Trebuie politica educationala orientata astfel încât sa contribuie la schimbarea sau la conservarea ordinii sociale? Doua exemple de schimbare prin educatie sunt oferite de Eliason si ceilalti. Primul priveste eforturile de democratizare a Germaniei Federale prin educatie, întreprinse de aliati dupa razboi, iar al doilea se refera la utilizarea sistemului de învatamânt în Statele Unite ca instrument de netezire a inegalitatilor rasiale. Un al treilea exemplu ar putea fi "educatia socialista" practicata în tarile din fostul lagar comunist. Criticile aduse rolului activ al politicilor educationale în procesul de schimbare sociala privesc costurile ridicate ale demersurilor în raport cu efectele lor, dar si costurile în termenii afectarii "abilitatii sistemului educational de a atinge scopurile sale traditionale, precum selectia si pregatirea pentru a conduce" (Eliason s.a., 1987, p. 249). Argumentul este acela ca, orientând cheltuielile cu educatia predominant în scopul asigurarii egalitatii între indivizi, societatea va fi fortata sa aleaga alte criterii de apreciere a performantei indivizilor, selectia competentelor fiind puternic afectata.

A treia optiune majora se refera la ceea ce trebuie învatat la scoala si este similara dilemei precedente, însa discutia se poarta într-un alt registru. Opozitia dintre nou si conservatorism este din nou prezenta, întrebarea fiind daca scoala trebuie sa fie promotoarea schimbarii sau daca ea trebuie doar sa urmeze schimbarea ierarhiei prioritatilor societatii. Din nou, discutia nu se desfasoara la nivelul continutului stiintific al manualelor, care reflecta oricum progresul cunoasterii în domeniu, ci la cel al valorilor promovate. Un exemplu ilustrativ poate fi desprins din criticile aduse de curentele feministe continutului manualelor scolare care prezinta femeia ca o fiinta mai putin activa decât barbatul, socializând copii într-o cultura a inegalitatii sau discriminarii de gen. În general, manualele sufera schimbari în aceasta privinta când societatea în sine accepta un astfel de punct de vedere. Ar trebui însa ca decidentii politici sa astepte schim-

barea valorilor societatii sau politica educationala ar trebui sa grabeasca aceasta schimbare? Contraopinentii unei astfel de pozitii aduc argumentul riscului adâncirii dramatice a diferentelor valorice dintre generatii si opteaza pentru schimbarea continutului valoric implicit sau explicit al manualelor o data cu schimbarea ierarhiei nevoilor, întregii societati. În plus, sa notam ca o asemenea schimbare anticipatoare este dificila, data fiind varietatea grupurilor implicate în procesul educational (cadrele didactice si sindicatele lor, administratorii si directorii de scoli, politicienii, parintii, copiii, editurile care publica manualele etc.).

Un al patrulea tip de optiune majora pe care trebuie sa o rezolve politica educationala este cea a cadrului social în care se plaseaza continutul manualelor. Asa cum argumenteaza Green (1990, 1997), educatia a fost un aspect cheie în formarea statelor nationale. Societatile au utilizat întotdeauna scoala pentru a-si socializa noile generatii în configuratia lor sociala si politica (Eliason s.a., 1987, p. 250). Integrarea nationala a fost promovata sistematic prin educatie, asa cum se întâmpla astazi cu atentia acordata în manualele vest-europene identitatii europene si Uniunii Europene drept casa comuna a natiunilor sau asa cum UNESCO promoveaza ideea unei lumi globale si asa cum, cândva, în manualele din fostele tari socialiste, Uniunea Sovietica si Stalin erau definiti ca idei integratoare ale cadrului social imediat. Dilema consta asadar în alegerea cadrului social integrator în care sistemul educational va socializa copiii. În societatile moderne, caracterizate printr-o diversitate a stilurilor de viata si a preferintelor individuale, discutia este împinsa mai departe, fiind chestionata necesitatea unei multitudini de cadre de socializare si a cresterii rolului alegerii parentale asupra educatiei copiilor. Propunerea de manuale alternative sau a voucherelor educationale sunt exemple de masuri ce pun în practica (si) astfel de optiuni.

Evoluția sistemelor educaționale

Modul de organizare a procesului educational reflecta în general modul de rezolvare a acestor dileme (pentru o discutie despre influenta ideologiei asupra politicilor educationale, vezi Ball, 1990). Analizând evolutia în timp a modului de organizare a procesului educational, Phillip Brown (1990) identifica **trei mari etape ale dinamicii sistemelor educationale**: prima este caracterizata prin dezvoltarea educatiei de masa, mai degraba ca o confirmare, decât ca o schimbare a stratificarii sociale existente (strabatuta de cultura vest-europeana si nord-americana în secolul XIX, conform Brown [1990], p. 394). În a doua etapa, dilema accesului la educatie este rezolvata în favoarea optiunii pentru egalizarea sanselor, organizarea sistemului educational facând ca acesta sa devina unul “meritocratic”, în care inegalitatile nu dispar, dar sunt mai just distribuite, atât din punct de vedere al claselor sociale, cât si al sexului sau rasei. În fine, cea de-a treia etapa debuteaza în cultura vestica în anii '70 cu criticile aduse implicarii masive a statului în furnizarea de educatie. Organizarea sistemelor de învatamânt a început sa se schimbe, cunoscând o diminuare a centralizarii decizionale si financiare, prin cresterea într-o prima faza a responsabilitatii autoritatilor lo-

cale, iar apoi prin dezvoltarea unor sisteme în care scolile se autoadministreaza, controlul fiind împartit între puterea regulatoare a statului si optiunea parintilor, instrument de selectie din ce în ce mai important.

Asa cum noteaza Andy Green (1990, 1997), dezvoltarea sistemelor educationale publice a constituit o parte integranta a procesului de formare a statelor nationale moderne. Sistemele de învatamânt nationale au aparut în momentele în care procesul de formare a statului a cunoscut o accelerare, iar societatea a simtit nevoia sa se protejeze împotriva unor pericole reprezentate ca iminente prin consolidarea coeziunii sociale. Este cazul Frantei sau Prusiei, dupa Revolutia franceza, sau al statelor din nordul confederatiei americane în momentele premergatoare aparitiei actualelor State Unite ale Americii. În Italia sau în Marea Britanie, procesul gradual de formare a statului a amânat si dezvoltarea sistemelor educationale publice. Cazul României se încadreaza destul de bine în explicatia lui Green, structurarea învatamântului public începând în anii imediat urmatori Unirii Principatelor din 1859. Motivele sunt legate de necesitatea consolidarii unei culturi comune, a socializarii elitelor în spatiul social al organizarii natiunii în cadrul noului stat.

Actori implicați în furnizarea de educație

Notând slaba dezvoltare a sectorului privat în sistemul de învatamânt, Michael Hill (1997, 1996) exploateaza (si) explicatia lui Green în schitarea **motivatiilor statului ca principal furnizor de educatie**: dezvoltarea statului natiune a presupus aparitia armatei, a serviciului civil, a unei întregi birocratii ai carei membri urmau a fi recrutati din rândurile elitelor locale. Nevoia de încredere în loialitatea unei astfel de elite constituie un motiv suficient de puternic pentru ca statul sa preia responsabilitatea furnizarii educatiei. Mai mult, pentru a asigura coeziunea sociala, trebuia ca elitele sa fie selectate din toate grupurile sociale (indiferent de rasa, etnie, religie, sex, status economic), cu alte cuvinte sa fie asigurat accesul la educatie pentru toti cetatenii, astfel încât, în cele din urma, "masele si elitele sa împartaseasca, pe cât posibil, experiente educationale comune" (Hill, 1996, p. 207-208).

Al doilea tip de motivatie pentru implicarea statului ca actor principal în furnizarea de educatie este identificat de Hill la nivelul argumentelor "economice" ale influentei învatamântului asupra dezvoltarii societatii. Teoria capitalului uman, dezvoltata în anii `60, a oferit suficiente ratiuni pentru investirea în capital educational. Dezvoltarea proprie, dar si competitia existenta între state au întarit pozitia forte a statului ca actor-cheie în sistemul de învatamânt: "slabiciunile sistemului educational sunt vazute ca neproducând suficienti ingineri sau nefacând suficient pentru a încuraja inovatia stiintifica sau a sustine spiritul antreprenorial" (Hill, 1996, p. 209).

Asa cum arata Michael Hill, **statul îsi poate asuma trei tipuri de roluri în furnizarea serviciilor educationale**: ca principal actor implicat în elaborarea de norme si ca instanta de control a respectarii acestor norme (regulator al sistemului de învatamânt); ca finantator sau cumparator de servicii educationale; ca furnizor de servicii de înva-

tamânt. Rolul de regulator este justificat de necesitatea asigurarii experientelor educationale comune, dar si de nevoia de protectie a cetatenilor, derivata din faptul ca copiii (clientii directi ai actului educational) sunt minori, având dificultati în a alege între ofertele potentiale de pe piata educationala. Neîncrederea în capacitatea parintilor de a lua decizii rationale asupra educatiei copiilor a dominat dezvoltarea sistemelor de învatamânt, impunând statul si sectorul public atât ca regulator, cât si ca principal furnizor al serviciilor educationale. Începute în anii `70 în cultura vestica, atacurile asupra sistemului public de educatie, vazut ca ineficient din punct de vedere al rezultatelor scolare, dar si ca risipitor din punct de vedere al utilizarii resurselor, au facut ca sistemele educationale sa fie din ce în ce mai descentralizate, iar mai apoi ca sectorul privat sa capete o pondere mai însemnata.

Sistemele de educatie publica sunt sustinute oricum prin **cheltuieli private însemnate**, gospodariile acoperind adeseori costul cartilor, al rechizitelor, al echipamentelor folosite de elevi acasa (mai ales în tarile sarace sau în sistemele liberale). Se adauga costurile de transport pâna la scoala, cele de întretinere (în special pentru niveluri superioare de învatamânt), costurile de oportunitate legate de consumul timpului alocat pentru educatia copiilor de catre gospodarii. Uneori exista chiar contributii ale parintilor la sustinerea cheltuielilor de întretinere si operare ale unitatilor scolare.

Descentralizarea a accentuat rolul **comunitatilor** si al **autoritatilor locale** în furnizarea si finantarea serviciilor educationale. **Religia organizata** a jucat si ea un rol important în furnizarea de educatie, data fiind traditia dezvoltarii scolilor în evul mediu pe lânga biserici, iar în prezent, în multe tari, bisericile detin cel putin formal proprietatea asupra unei parti însemnate a scolilor. În fine, în discutia sa asupra rolului capitalului social în formarea capitalului uman, Coleman (1988) insista asupra rolului **familiei** si al **retelelor sociale** în educatia copiilor.

Privatizare, marketizare și descentralizare în învățământul primar și liceal

Discutia despre descentralizare si privatizare se poarta în mod diferit în functie de nivelul de învatamânt. Învatamântul universitar s-a bucurat dintotdeauna de o mai mare autonomie si de flexibilitate atât în ce priveste decizia asupra curriculumului, cât si în ce priveste finantatorii si furnizorii serviciilor educationale. Învatamântul secundar, dar mai ales cel primar au fost definite însa în mod traditional ca bunuri publice, caracterul obligatoriu si gratuitatea serviciilor educationale la acest nivel fiind garantate de catre mai toate constitutiile. Responsabilitatea în furnizarea, finantarea si reglementarea învatamântului preuniversitar a cazut astfel predominant în sarcina statului,

Criticile asupra sistemului de educatie publica din ultimele trei decenii au dus la regândirea sistemului educational, punând accentul pe procesele de descentralizare, marketizare si privatizare.

Privatizarea apare ca un **raspuns direct la provocarile anilor `70-'80**. În primul rând, este vorba de criza de legitimitate a statului, descrisa de Ha-

bermas (1971), cu implicatiile sale privind neîncrederea în sistemul de învatamânt public. În ce priveste educatia, lipsa de încredere a fost întarita si de faptul ca investitiile în capital uman privite ca panaceu universal în anii `60-'70 nu au putut preveni efectele crizei petrolului. În al doilea rând, este vorba de criza financiara a statului, acesta cautând sa mute povara unor sarcini fiscale în sectorul privat, considerat a fi mai eficient (Offe, 1984). Privatizarea serviciilor de curatenie din scoli constituie o astfel de solutie. În al treilea rând, asa cum remarca Hargreaves si Reynolds (1989, p. 3), este vorba de esecul sistemelor publice de a asigura eficienta economica a educatiei comprehensive, dar si inegalitatile de acces cronice manifestate de sistemele educationale publice. În fine, este vorba de ascensiunea teoriei alegerii publice, cu implicatiile sale asupra nevoii de a creste importanta alegerii parintilor în ce priveste educatia copiilor si implicarea mai puternica a acestora în procesul educational formal.

Ca raspuns la toate aceste probleme, **privatizarea serviciilor educationale se manifesta în trei moduri distincte** (Hargreaves si Reynolds, 1989, p. 3). Primul consta în privatizarea propriu-zisa prin încurajarea aparitiei si sprijinirea dezvoltarii scolilor private. Aceasta se poate rezolva fie prin subsidii alocate direct scolilor private sau confesionale, acoperindu-le o parte din costuri, fie prin voucherele educationale acordate elevilor. Asa cum remarca Cohn (1997), ideea voucherelor educationale dateaza de la sfârsitul secolului XIX fiind formulata initial de Tom Paine si popularizata apoi de Milton Friedman. În esenta, metoda consta în oferirea unei sume de bani parintilor, cu care acestia pot cumpara servicii educationale de pe piata privata, înscriindu-si copilul la scoala dorita. Schema poate presupune conditii suplimentare de control (parintii trebuie sa faca dovada, în fata autoritatii publice de la care au primit banii, ca nu au schimbat destinatia acestora sau ca scoala este una acreditata etc.) sau de acordare (voucherele pot fi acordate doar familiilor sarace, astfel încât sa fie asigurata egalitatea de acces la educatie).

În ambele cazuri, scolile private sunt sprijinite în functie de criterii de eficienta, evaluarea fiind realizata fie de autoritatile locale sau centrale - în cazul subventiei directe - fie prin intermediul competitivitatii pe piata educationala - în cazul sistemului de vouchere. Voucherele elimina astfel dificultatile si uneori arbitrarul deciziei asupra eficientei economice si eficacitatii educationale a scolilor private, accentuând rolul parintilor în alegerea celei mai bune strategii de educare a copiilor (elevii nu mai sunt arondati unei scoli anume, ci parintii pot opta pentru scoala care le satisface cel mai mult criteriile de eligibilitate, din punct de vedere al curriculumului, performantelor scolare, serviciilor secundare oferite, costurilor etc.).

Oponentii metodei insista tocmai pe acest ultim aspect, argumentând asupra posibilitatii ca parintii sa fie incomplet informati, dar si asupra faptului ca - fara subventii suplimentare pentru transport - copiii proveniti din familii sarace, locuind de regula în suburbii, nu vor putea oricum sa urmeze scolile private cele mai bune din cauza distantei la care acestea se afla. Astfel,

sistemul de vouchere nu ar face altceva decât sa induca segregari rasiale si de status socio-economic (Cohn, 1997, p. 7). Mai mult, un alt dezavantaj este legat de costul aparatului birocratic de control al utilizarii voucherelor, acesta putând implica si costuri suplimentare de timp din partea scolilor private supuse controlului.

A doua metoda de privatizare identificata de Hartgreaves si Reynolds consta în mutarea catre sectorul privat a responsabilitatii pentru furnizarea anumitor servicii secundare în cadrul sistemului administrat de autoritatile publice. Metoda este strâns legata de descentralizarea si cresterea autonomiei scolilor. În acest caz, privatizarea presupune cumpararea de catre scoli a serviciilor de curatenie, transport pentru elevi si masa de prânz de pe piata privata. Ideea este a mentinerii sistemului educational comprehensiv la costuri scazute, data fiind eficienta economica superioara a sectorului privat. Scolile sunt astfel scutite de povara organizarii si furnizarii transportului, mesei, curateniei etc., realizând atât economii financiare, cât si de timp.

A treia metoda de privatizare consta în marketizarea scolilor publice, prin cresterea autonomiei lor fata de autoritatile locale sau centrale. Scolile autoadministrate, ca si cele charter constituie exemplul tipic pentru aceasta metoda. Unitatile scolare ramân proprietate publica, dar ele sunt administrate de un consiliu alcatuit din profesori, parinti si membri ai comunitatii locale. Consiliul are putere decizionala completa în ce priveste politica de angajare, curriculumul (în limitele stabilite de autoritatile reglatoare), selectia elevilor, precum si gestionarea patrimoniului si a resurselor scolii. Finantarea este realizata în functie de cererea parintilor pentru o scoala sau alta, dar si din fondurile private atrase de consiliul de administratie.

Avocatii privatizarii si marketizarii argumenteaza asupra câtorva avantaje esentiale: posibilitatea alegerii serviciilor educationale de catre parinti; faptul ca nu sunt determinate astfel inegalitati de acces mai mari decât cele presupuse de sistemele publice traditionale; cresterea legaturii dintre sistemul de învatamânt si vointa publica, scolile putându-se adapta rapid la cererea societatii; impunerea unor standarde educationale mai ridicate datorita concurentei; cadrele didactice sunt mai motivate pentru a se integra în sistemul educational atât financiar, cât si din punct de vedere al satisfactiilor profesionale.

În replica, criticii insista pe faptul ca privatizarea si marketizarea nu largesc sfera de alegere decât pentru grupurile sociale oricum avantajate, exacerbând inegalitatea. Mai mult, alegerea este limitata si prin faptul ca numarul de locuri este limitat. Selectia practicata la intrarea în scolile cele mai bune, care atrag mai multi candidati decât locuri, nu face altceva decât sa asigure cele mai bune conditii celor mai buni elevi, proveniti de regula din grupuri sociale altele decât cele dezavantajate. O astfel de excluziune scolara contribuie la perpetuarea si chiar accentuarea inegalitatilor (vezi Mark Drakeford, 2000). Obiectivitatea vointei publice este pusa si ea sub semnul întrebarii, fiind negata rationalitatea alegerii acesteia. În fine, este argumentata demotivarea cadrelor didactice, fiind invoca-

ta rezistenta la schimbare manifestata de sindicatele acestora, nemultumite de pierderea unor privilegii fata de sistemele de învatamânt publice traditionale (sporurile de vechime, siguranta salariului, diverse facilitati si beneficii) simultan cu cresterea responsabilitatilor.

Descentralizarea este strâns legata ca problematica de privatizare si marketizare, constituind o reactie la acelasi tip de provocari. Descentralizarea propune în esenta mutarea responsabilitatii privind finantarea si furnizarea serviciilor de învatamânt de la guvernul central catre autoritatile locale si chiar la nivelul unitatilor scolare. Aparent, centralizarea apare ca fiind opusa ca intentie privatizarii si marketizarii, acestea implicând o autonomie crescuta a unitatilor scolare. În practica însa, centralizarea si privatizarea s-au dovedit a fi complementare. Daca statul a delegat catre autoritatile locale responsabilitatea în ce priveste furnizarea si decizia alocarii fondurilor pentru serviciile educationale, în schimb el si-a mentinut si chiar întarit competentele de regulator al procesului educational, fiind cel care elaboreaza principiile de baza ale curriculumului, stabileste calificarile minime ale profesorilor si uneori chiar limite de salarizare pentru acestia, determina lungimea si forma învatamântului, criteriile de recunoastere a diplomelor etc. (vezi Whitty si Power, 2000, pentru o trecere în revista a literaturii despre complementaritatea practica dintre privatizare si descentralizare administrativa si financiara, pe de o parte, si mentinerea puterii regulatorii a statului, de cealalta parte).

Descentralizarea presupune o implicare mai activa a comunitatilor locale în procesul educational, participarea acestora putând avea efecte benefice în ce priveste cresterea participarii scolare si prevenirea abandonului, atragerea unor surse de finantare alternative, eficientizarea serviciilor secundare asociate procesului de învatamânt.

Fara a se retrage din rolul de principal finantator, prin descentralizare statul deleaga autoritatii locale puterea de decizie asupra modului de alocare a fondurilor. Autoritatea locala, la rândul sau, actioneaza ca finantator, dar mai ales ca furnizor al serviciilor de educatie. Primariile pot, la rândul lor, sa îsi mentina autoritatea în decizii privind politica de personal sau cea de selectie a elevilor (numarul de locuri oferite de fiecare scoala, proceduri de acces si examinare în vederea admiterii elevilor etc.) sau o poate delega scolilor subordonate (ca în cazul scolilor charter).

Dupa cum arata Whitty, Power si Halpin (1998), descentralizarea si cresterea importantei alegerii parentale constituie o tendinta comuna pentru tarile culturii vestice. Statele dezvoltate ale bunastarii, indiferent de ideologia lor, au început, dupa anii '70, sa îsi descentralizeze din ce în ce mai mult serviciile educationale publice, mutând initial responsabilitatea dinspre stat catre autoritatile locale, ca mai apoi rolul acestora sa se diminueze treptat în favoarea consiliilor de administratie a scolilor. Anglia a introdus pe scara larga din 1980 sistemul voucherelor pentru familiile sarace, iar din 1986 a promovat autoadministrarea scolilor. Noua Zeelanda s-a dovedit a fi cea mai radicala, din 1989 mutând complet res-

ponsabilitatea pentru buget, personal si rezultate scolare la nivelul consiliilor de administratie din fiecare scoala. SUA, unde 11% din totalul scolilor sunt private, fara a primi subsidii semnificative de la bugetele publice (dintre aceste scoli, 80% sunt scoli confesionale si numai 20% laice), a promovat sistemul scolilor charter. Suedia, tara cu o îndelungata traditie a centralizarii, a delegat începând cu 1991 puterea de decizie în ce priveste personalul de la guvernul central catre primarii, iar din 1996, primariile au preluat si responsabilitatea alocarii pe scoli a fondurilor de întretinere (primite în continuare de autoritatile locale ca grant de la bugetul statului). Mai mult, din 1991 a fost permisa si înfiintarea de scoli private, ulterior începând sa functioneze sistemul voucherelor educationale. În alte tari, precum Olanda, în care majoritatea scolilor sunt scoli confesionale sprijinite de catre bugetul statului, sistemul voucherelor are o traditie îndelungata. În Franta, Legea Debre a deschis înca din anii '60 drumul pentru acordarea de subsidii publice scolilor confesionale (catolice) operate de organizatii private.

Alocarea fondurilor publice catre scolile private sau care se autoadministreaza se face în mod diferit de la tara la tara. Criteriile folosite sunt în general numarul de elevi, ca indicator al cererii comunitatii pentru scoala în cauza (Suedia), numarul de cadre didactice si salariul mediu al acestora (Australia), numarul de elevi care revin unui cadru didactic, cererea suplimentara de locuri în scoala manifestata de comunitatea locala, dar mai ales combinatii ale acestora.

Descentralizarea implica si dificultati importante legate de redefinirea rolurilor personalului din interiorul sistemului de învatamânt. Este vorba în special de responsabilitatile sporite ale inspectorilor scolari si mai ales ale directorilor, supusi unei reconsiderari a pozitiei lor în calitatea mai noua de administratori cu larga putere de decizie asupra unitatii pe care o conduc. Responsabilitatea scolii ca întreg creste, rezultatele elevilor punând sub presiune salarizarea si chiar locul de munca pentru toate cadrele didactice, dar mai ales pentru directori.

Numeroase studii au cautat sa analizeze comparativ eficienta educationala si cea economica a scolilor publice traditionale, a celor autoadministrate si a celor private (colectiile de articole editate de Cohn în 1997, Halsey s.a. în 1998 trec în revista si aceste studii, constituind o importanta sursa bibliografica). Analizele de pionierat ale lui Coleman si Hoffer (1997) au sugerat ca, în Statele Unite, scolile catolice sunt mai eficiente decât cele publice sub aspectul cunostintelor dobândite de elevi, indiferent de sexul, rasa si religia acestora sau de statusul socioeconomic al familiei de provenienta. Cercetari ulterioare au pus sub semnul întrebarii aceasta diferenta de eficacitate, noi date empirice sugerând ca rezultatele elevilor din cele doua tipuri de scoli nu difera semnificativ, dar si ca rezultatele trebuie analizate controlând si alte variabile, precum influenta distantei fata de scoala a elevilor. În plus, privind costul educatiei, unele argumente si analize empirice sugereaza ca acesta este în fapt mai mare pentru învatamântul privat, daca sunt incluse si cheltuielile suplimentare dedicate învatamântului de catre gospodarii. Alti autori au aratat ca, îndeosebi în tarile în curs de dezvoltare, cunostintele

acumulate în scolile private sunt inferioare ca utilitate si volum celor dobândite în scolile publice.

Toate aceste studii nu sunt însa decât experimentale, cercetarea în domeniu aflându-se abia la început si confruntându-se cu trei probleme majore. Pe de o parte, este cuantificarea cheltuielilor gospodariilor dedicate educatiei. În al doilea rând, este de identificarea unei masuri universal acceptate pentru masurarea câstigului educational al elevilor. În fine, a treia dificultate este legata de validitatea comparatiei, aceasta neputând fi realizata decât daca scolile comparate evolueaza în contexte sociale similare. Cu alte cuvinte, este greu de precizat daca raportul între cheltuielile cu un elev si cunostintele dobândite de acesta este mai mic sau mai mare în scolile private, publice sau autoadministrate.

Învățământul secundar

Finalitatea cea mai pragmatica a educatiei este aceea de a oferi absolventilor oportunitati sporite de integrare pe piata muncii. În general, educatia obligatorie (primara si gimnaziala) furnizeaza tuturor copiilor un fond comun de cunostinte generale care sa le permita specializarea ulterioara. Asa cum atrage atentia Lynne Chisholm (1998), "capacitatile, preferintele si motivatiile tinerilor sunt diverse, dincolo de influentele considerabile ale pietei muncii asupra optiunilor educationale" (p. 147). Aceasta face ca specializarea sa decurga ca un fenomen natural. Problema centrala ramâne însa **decizia asupra momentului când specializarea trebuie sa apara si care sunt formele pe care trebuie sa le îmbrace**.

Asa cum observa Chisholm, la nivelul învatamântului secundar nevoia de specializare devine axiomatica. Doua mari rute sunt posibile: pe de o parte, specializarea academica (liceul urmat de învatamântul tertiar), pe de alta, educatia tehnico-vocationala, cu accent pe pregatirea practica si integrarea rapida pe piata muncii. Elevii opteaza pentru una din rute sau sunt fortati sa aleaga prin selectie. În fapt, decizia lor este una eminamente sociala, reproducând structura sociala existenta (Chisholm, 1998, p. 148). Cei mai buni opteaza si sunt selectati pentru pregatirea academica, iar ceilalti sunt integrati în scolile vocationale sau abandoneaza educatia, cu consecinte negative asupra întregii lor dezvoltari. Cu timpul, o data cu dezvoltarea societatii, cu cresterea stabilitatii acesteia si a bunastarii individuale, tot mai putini tineri opteaza pentru ruta vocationala, putând determina crize pe piata muncii. Este unul din motivele pentru care unele tari europene încearca sa integreze cele doua rute ale învatamântului secundar, introducând specializarea vocationala ca optiune secundara a liceului (Franta sau Anglia, spre exemplu). Scolile comprehensive (cum sunt numite aceste unitati în tarile anglo-saxone) reflecta si un ideal egalitarist, privind cresterea egalitatii sanselor de acces în învatamântul superior. Ideea unor astfel de scoli nu este noua, fiind experimentata cu succes în a doua parte a secolului XX (în anii '70, scolile comprehensive devenisera deja dominante în Anglia, SUA si în alte tari vestice, dar si din estul Europei). În anii '80 au fost formulate critici puternice la adresa sistemului educatiei comprehensive si a eficientei ei, vorbindu-se chiar de esecul unui

astfel de proiect. Datele empirice nu au relevat diferente semnificative între cunostintele dobândite de elevi în scolile comprehensive si în liceele clasice, învatamântul comprehensiv fiind din nou pus în discutie la sfârsitul anilor '90. O astfel de masura a fost experimentata si în România anilor '80, însa a esuat, presiunea societatii si a cadrelor didactice determinând dupa 1989 reîntoarcerea la separarea clara între cele doua rute educationale.

Procesul de îmbatrânire demografica (cu consecintele sale asupra pietei muncii) si progresul tehnic (implicând cerinte superioare de cunoastere pentru accesul la majoritatea locurilor de munca) au si ele consecinte importante asupra optiunilor de politica educationala în învatamântul secundar. Este repus în discutie gradul de specializare al învatamântului secundar, tot mai multe voci argumentând asupra mutarii specializarii catre învatamântul tertiar si a mentinerii cât mai îndelungate a tinerilor în circuitul educational. Motivele sunt legate de faptul ca indivizii dobândesc astfel mai multe cunostinte si deprinderi care le permit o flexibilitate ridicata în ce priveste insertia în viata activa. În plus, prin retinerea mai îndelungata a tinerilor în sistemul educational se asigura o socializare comuna mai puternica, dar sunt contracarate si efectele cresterii sperantei de viata asupra duratei vietii active.

Strâns legata de momentul specializarii este si problema momentului orientarii scolare si profesionale. Unele sisteme educationale opteaza pentru realizarea orientarii profesionale înca din învatamântul obligatoriu, fie din a doua parte a gimnaziului (Germania, Olanda), fie la sfârsitul acestuia (Scandinavia). Avantajul îl constituie integrarea rapida si sigura a absolventilor în formele de învatamânt secundar sau în viata activa. Dezavantajul este ca aceasta poate determina o specializare prematura, impietând asupra însusirii trunchiului comun de cunostinte, cu consecinte negative asupra omogenitatii valorice a comunitatii. Este motivul pentru care unele tari au mutat orientarea scolara cât mai târziu în timpul învatamântului secundar (Franta, Anglia). România urmeaza acelasi pattern, chiar daca nu prezinta rate de scolarizare în învatamântul secundar la fel de înalte. Aceasta poate impieta asupra integrarii absolventilor de gimnaziu în viata activa daca nu reusesc sa fie acceptati sau le lipsesc resursele pentru accesul într-un liceu sau scoala profesionala.

Un al patrulea tip de problema pe care trebuie sa o rezolve politica educationala destinata învatamântului secundar este legata de accesul elevilor în licee si scoli profesionale si mai ales de continuarea educatiei în aceste forme de învatamânt (evitarea abandonarii studiilor). Discutia despre accesul la educatie, eficienta scolilor publice sau private, privatizare, marketizare si descentralizare este comuna cu cea purtata la nivelul învatamântului primar. Problema motivarii elevilor pentru continuarea educatiei este una noua, dat fiind caracterul neobligatoriu al învatamântului secundar. Doua tipuri de abordari domina masurile din aceasta sfera: prima îsi propune sa faciliteze accesul elevilor în învatamântul secundar, sprijinindu-i prin vouchere educationale, prin subsidii pentru transport, întretinere sau acces la servicii des-

tinate petrecerii timpului liber; a doua sugereaza ca cel mai bun motivator este constituit de echitatea salarizarii - daca salariile constituie în fapt plata unitatii marginale de cunoastere, atunci elevii si gospodariile vor fi stimulati sa investeasca în educatie.

Finanțarea învățământului preuniversitar

Modul de finantare a învatamântului preuniversitar difera în functie de gradul de centralizare a sistemului educational si de tipul de proprietate asupra scolilor. În sistemele publice centralizate toate costurile procesului educational revin bugetului central. Descentralizarea aduce cu sine mutarea responsabilitatii de finantare a costurilor de operare si cheltuielilor de capital catre autoritatile locale, statul continuând sa raspunda pentru salariile cadrelor didactice. Autonomia scolilor presupune încurajarea acestora de a atrage fonduri din surse alternative, fiecare unitate având putere de decizie asupra utilizarii lor. În unele tari europene (Franta, Irlanda), o parte din scoli sunt detinute si/sau operate de organizatii private, însa finantarea cade în principal în sarcina statului sau primariilor. Este motivul pentru care unii autori se refera la scolile irlandeze ca fiind private, în timp ce altii, notând ca practic doar proprietatea este privata, în rest toate deciziile fiind luate de catre autoritatea publica, numesc aceste scoli drept private. În Franta, organizatiile private care administreaza scolile detinute de biserica catolica asigura finantarea pentru cheltuielile de capital si salariile aparatului administrativ, în timp ce statul acopera majoritatea celorlalte costuri, inclusiv a salariilor cadrelor didactice. Gospodariile sustin sistemul de învatamânt în doua moduri: prin cumpararea materialelor didactice necesare elevilor în activitatile lor individuale (rechizite, unele echipamente, manuale etc.) sau prin implicarea membrilor comunitatii în finantarea unor cheltuieli de capital (fie prin donatii facute scolii, fie direct, prin prestarea de activitati în folosul acesteia). Statul sau primariile pot sprijini la rându-le cheltuielile private ale gospodariilor fie prin subventionarea pretului rechizitelor, fie prin deduceri de impozit pentru cumpararea acestor materiale.

Învățământul superior

În ce priveste învatamântul superior, politica educationala se confrunta cu trei dileme fundamentale.

În primul rând, este decizia asupra numarului de absolventi de învatamânt superior dezirabil pentru o societate. Acesta este determinat de considerente legate de cererea de personal înalt calificat prezenta pe piata muncii, de strategia de dezvoltare sociala a colectivitatii în cauza, de presiunea manifestata de societate prin cererea de educatie superioara si, nu în ultimul rând, de puterea de finantare a învatamântului superior în societatea în cauza.

A doua problema vizeaza autonomia universitara. În mod traditional, învatamântul superior este mult mai putin centralizat decât cel primar si secundar. Pe de o parte, ponderea proprietatii private asupra universitatilor este mai mare decât pentru celelalte niveluri de învatamânt. Motivele sunt legate de costurile unitare mai ridicate pentru un student decât pentru un elev, dar si de caracterul neobligatoriu al învatamântului superior, neurmat de majoritatea

cetatenilor si nedefinit cu atâta claritate ca bun public. Controlul public asupra universitatilor este mai redus, ceea ce constituie un paradox, daca luam în consideratie explicatia lui Green (1990, 1997) asupra preponderentei statului în furnizarea serviciilor educationale (învatamântul superior este cel ce pregateste în fapt elitele, decisive în formarea si mentinerea coeziunii statelor, ceea ce ar impune o tendinta fireasca de control din partea societatilor organizate ca state).

Pe de alta parte, diversitatea data de înalta specializare a învatamântului superior, dar si de multiparadigmicitatea majoritatii stiintelor, a condus la descentralizarea si autonomia universitara, atât în ce priveste finantarea si administrarea, ca si la nivelul curriculumului. Nevoia de standarde universale determinata de imperativele pietei muncii si de presiunea sociala pentru elaborarea de criterii de selectie a impus autoritatea publica ca regulator al procesului educational. Controlul exercitat de catre stat în aceasta calitate este însa mult redus fata de cel manifestat în cazul învatamântului preuniversitar.

A treia dilema este legata de modul de finantare a învatamântului superior. În cazul universitatilor publice, discutiile se poarta în jurul taxarii studentilor pentru serviciile educationale si al sprijinirii acestora în urmarea cursurilor universitare. Politicile educationale difera mult de la tara la tara. De cele mai multe ori însa, taxarea se împleteste cu acordarea de vouchere educationale sau împrumuturi subventionate pentru studenti (ce urmeaza a fi rambursate în cursul vietii active). Tarile cu un învatamânt superior preponderent sau exclusiv public (Suedia sau Italia, de exemplu) promoveaza taxe extrem de reduse, combinate cu multiple beneficii categoriale si subventii de pret (în ce priveste întretinerea, transportul, masa în cantine, procurarea de echipamente, acordarea de credite subventionate etc.). În tarile în care predomina învatamântul privat (SUA, de exemplu), taxele percepute sunt ridicate, iar beneficiile categoriale extrem de reduse. Exista si tari în care taxele ridicate sunt compensate prin dezvoltarea sistemelor de vouchere educationale diferentiate în functie de veniturile gospodariei de provenienta (Anglia, Olanda).

Finantarea se realizeaza, prin urmare, pe patru directii: subventii directe de la stat sau - mai rar - de la autoritatile locale orientate spre universitati sub forma de granturi; taxele platite de studenti; donatii ale sponsorilor; contracte ale universitatilor pentru prestarea unor servicii de consultanta sau cercetare stiintifica. Universitatile private sunt organizate de regula ca organizatii nonprofit si îsi extrag adesea o parte din fonduri din granturi publice (de exemplu, în Coreea de Sud, unde ponderea absolventilor de liceu înscrisi în învatamântul superior se apropie de 85%, iar sectorul public controleaza jumatate din totalul institutiilor de învatamânt superior, statul contribuie substantial la finantarea majoritatii universitatilor private).

O problema dificila în ce priveste finantarea este legata de fixarea criteriilor de performanta pe baza carora autoritatea publica aloca fondurile destinate fiecarei universitati. Numarul de studenti, salariul mediu al profesorilor si

adeseori prestigiul universitatii constituie criteriile cele mai uzuale.

Învățământul preșcolar

Neobligatoriu si negratuit, învatamântul prescolar seamana cu cel superior prin faptul ca multa vreme a fost gândit în trecut mai putin ca un bun public, cât mai ales ca un beneficiu pe care si-l permit doar cetatenii relativ înstariti.

Caracterul neobligatoriu al învatamântului prescolar îi confera acestuia o situatie speciala, reflectând reprezentarea generala asupra sa ca sistem fara o finalitatea educationala explicita. Motivul este legat de conceperea educatiei prescolare ca un sistem integrat de dezvoltare a copilului, îndeplinind nu numai functia de pregatire a copilului pentru scoala, dar oferind si importante servicii de îngrijire, hrana sau asistenta medicala. Toate aceste servicii asociate fac din învatamântul prescolar atât subiect al politicilor educationale, cât si al celor adresate familiei si ocrotirii copilului.

De altfel, **beneficiile învatamântului** prescolar se adreseaza astfel în primul rând copilului: pe termen lung, prin faptul ca garanteaza dezvoltarea copilului, foarte importanta în aceasta perioada a vietii, ratarea oportunitatilor de dezvoltare la aceasta vârsta nemaiputând fi compensata ulterior; pe termen scurt, efectele imediate se reflecta în integrarea cu rezultate superioare în învatamântul primar. Pe de alta parte, sunt beneficiile aduse familiei în ce priveste oportunitatea îmbunatatirii statusului ocupational si chiar educational al parintilor, prin micsorarea timpului dedicat îngrijirii copilului. În special în comunitatile cu o mare mobilitate sociala, învatamântul prescolar ofera ocazia dezvoltarii retelelor sociale ale parintilor, care se pot cunoaste si începe interactiunea prin intermediul preocuparilor comune induse de îngrijirea copiilor (OECD, 1999a, p. 29).

Caracteristica întregului sistemul educational, dar mai ales celui prescolar, este **lipsa cronica de informatie a parintilor asupra optiunilor educationale** posibile. Motivele rezida în criza de timp a parintilor, faptul ca experienta practica despre îngrijirea copilului este dobândita abia dupa ce acesta creste, dar si lipsa unor agentii de informare si consultanta (Gormley, 2000, p. 56). Aceasta lipsa de informatie, dar si costul unitar ridicat al unui prescolar au impus statul ca principal regulator, dar si furnizor al serviciilor de învatamânt prescolar. Astfel, **decizia în învatamântul prescolar tinde a fi puternic centralizata**. În Franta, de exemplu, guvernul central ia toate deciziile importante în ce priveste furnizarea învatamântului prescolar, în Suedia responsabilitatea reglementarii revine în principal statului si în mica masura primariilor, iar în SUA si Germania guvernele statelor/landurilor sunt cele ce decid asupra normelor generale, dar si a celor specifice, chiar si în conditiile în care, în Germania, învatamântul prescolar cunoaste o diversitate de forme, de la gradinitele obisnuite la cooperativele de parinti si centrele Waldorf (Myers, 2000). Myers remarca faptul ca modul de reglare se centreaza în unele tari (Franta, Germania) pe furnizor, având la baza ipoteza ca educatorii bine pregatiti constituie o garantie pentru buna îngrijire a copiilor. În tarile social-democrate (Suedia), în centrul atentiei sta copilul, normarea învatamântului prescolar fo-

calizându-se pe atentia acordata acestuia, cuantificabila prin indicatori ca numarul de copii ce revin unui educator. În schimb, în tari precum Statele Unite, atentia principala este acordata facilitatilor furnizate prin serviciile de învatamânt prescolar.

Costurile ridicate fac ca **finantarea si accesul** la educatia prescolara sa devina o chestiune-cheie în definirea politicii în domeniu. Lipsa de gratuitate a serviciilor de educatie poate constitui un factor care sa accentueze inegalitatile dintre straturile sociale. Statul poate interveni pentru a egaliza sansele de acces prin asigurarea universala a accesului gratuit la educatia prescolara sau prin tarife diferentiate în functie de venitul gospodariilor (subventionarea diferentiata a pretului). În tarile Uniunii Europene, învatamântul prescolar este unul adresat tuturor copiilor între 3 si 6 ani, fiind finantat în principal de stat. Sub 3 ani însa, în serviciile educationale, principalul rol în finantare revine sectorului privat, în special gospodariilor care platesc pentru serviciile oferite (în bani sau prin prestare de servicii în beneficiul unitatii de învatamânt), dar si firmelor sau organizatiilor private neimplicate în procesul educational, care pot contribui prin subsidii sau prin organizarea de servicii de învatamânt prescolar pentru angajatii lor. Furnizarea învatamântului prescolar revine fie statului, fie autoritatii locale, dar foarte des ea cade în sarcina colectivitatilor, organizatiilor nonguvernamentale si chiar a sectorului privat. În anii '90, privatizarea si marketizarea a început sa afecteze si învatamântul prescolar public, însa în mai mica masura (Gormley, 2000). Modelul difera în SUA si Canada, dar si în tarile asiatice dezvoltate unde familiile suporta aproape integral costurile învatamântului prescolar, iar transferurile de la bugetul public sunt focalizate exclusiv pe grupuri-tinta, indiferent de vârsta copilului.

Multiplele valente ale învatamântului prescolar fac ca una dintre dilemele sale organizatorice sa se refere la **responsabilitatea deciziilor administrative** (OECD, 1999, p. 40-41). În general, tarile dezvoltate adopta sisteme decizionale unificate, în care deciziile sunt luate la nivelul autoritatilor educationale. Alte tari (Noua Zeelanda, Spania, Suedia) au optat pentru agentii administrative puternic integrate, reunind reprezentanti ai autoritatilor educationale, de protectie sociala si de sanatate publica. În fine, în Marea Britanie si Statele Unite, dar si Coreea de Sud sau Japonia, autoritatile educationale, cele de sanatate si cele ale protectiei sociale dezvolta sisteme paralele adresate copiilor de vârsta prescolara.

Evaluarea rezultatelor sistemului educațional

Evaluarea rezultatelor politicilor educationale se realizeaza prin aprecierea rezultatelor procesului de învatamânt în functie de obiectivele fixate de decidentii politici, dar si prin consecintele distributionale ale educatiei.

Howard Glennester (1998, p. 43) remarca faptul ca decidentii politicilor educationale pot fixa doua tipuri de obiective, ambele utilizate în evaluarea performantei sistemului educational. Primul tip este cel al obiectivelor intermediare, definite ca tinte pragmatice ale politicilor educationale. Între ele se remarca, spre exemplu, ponderea cheltuielilor cu educatia în PIB, numarul de beneficiari ai educatiei pre-

scolare, numarul de cladiri destinate învatamântului si calitatea acestora, marimea clasei, numarul de ani petrecuti în scoala, ponderea membrilor unei generatii ce urmeaza învatamântul superior. Obiectivele fundamentale ale procesului educational sunt totusi cele ce vizeaza rezultatele învatarii. Pe de o parte, este cantitatea si calitatea cunostintelor acumulate de catre elevi, cuantificabila prin performantele obtinute la testele periodice initiate la nivel local, national sau international (dintre testele internationale, cel mai cunoscut este cel desfasurat în 1964, 1981 si 1995, în aceasta ultima versiune purtând numele de Third International Mathematics and Science Survey - TIMSS). Se adauga aici rezultatele obtinute la examenele scolare. Ambele tipuri de evaluari trebuie privite atât ca performanta medie a elevilor unei scoli, dar si ca distributie a rezultatelor. Distributii bimodale, cu multi elevi de vârf, multi elevi slabi si putini de mijloc, pot accentua inegalitatile sociale viitoare, ilustrând dificultati ale politicilor educationale de a se adresa nevoilor educationale ale tuturor pentru învatamântul vocational si pentru cel superior, evaluarea finala realizându-se în functie de capacitatea absolventilor de a se integra în viata activa prin absorbtia acestora pe piata muncii (incluzând aici atât ocuparea în sectoarele productive sau comerciale, dar si performanta academica, succesul în viata politica etc.).

Inegalitate, discriminare şi politica educațională

Problema legaturii dintre educatie si inegalitatea sociala constituie un subiect bine documentat, majoritatea analizelor empirice si dezvoltarilor teoretice din literatura dedicata politicilor educationale ocupându-se de efectele educatiei asupra structurii sociale. Michael Hill (1996, p. 222 si urmatoarele) realizeaza o reusita sinteza a problemei. El remarca faptul ca politica educationala trebuie dezvoltata, având în vedere consecintele sale asupra sanselor de dezvoltare ulterioara a indivizilor.

Trei mari tipuri de principii concurente domina designul sistemelor educationale. Primul sustine ca educatia nu trebuie sa diferentieze deloc elevii în ce priveste sansele ocupationale ulterioare. Scoala ar trebui sa asigure un fond de cunostinte si deprinderi comune, socializând copiii pentru a deveni cetateni într-o societate egalitariana (Hill, 1996, p. 223). Un astfel de ideal s-a dovedit a fi utopic, nefiind nicaieri transpus ca atare în practica.

A doua alternativa accepta ca scoala sa contribuie la diferentierea elevilor dupa cunostintele dobândite, astfel încât sansele lor de ocupare a unui loc de munca dupa încheierea studiilor sa fie diferite. Diferentele trebuie sa aiba însa la baza exclusiv criteriul abilitatilor individuale, fara a fi determinate de factori precum rasa, sexul sau statusul socio-economic al gospodariei de provenienta. Cu alte cuvinte, designul politicilor educationale trebuie sa aiba în vedere asigurarea faptului ca rezultatele procesului de învatamânt sa nu depinda de astfel de determinanti sociali sau cel putin sa le diminueze influenta.

Al treilea tip de asumptie principiala atrage atentia asupra faptului ca o preocupare egalitarista accentuata în politicile educationale poate bloca cres-

terea economica a întregii societati, împiedicând indivizii talentati sa se dezvolte într-un fel de discriminare care poate aparea ca efect pervers. Calea practica de evitare a unui astfel de paradox este concentrarea eforturilor în vederea educarii optimale a fiecarui strat social. O versiune rara a acestui principiu avertizeaza asupra altui risc, acela ca educarea tuturor la standarde înalte poate induce asteptari nerealizabile practic, inducând frustrari si anomie sociala.

Cel mai adesea, sistemele educationale reflecta transpunerea în practica a unor combinatii între ultimele doua alternative mentionate. Exista un larg consens în ce priveste asigurarea accesului universal la educatie, materializat în preocuparea pentru dezvoltarea unor sisteme educationale comprehensive, a serviciilor educationale secundare (masa, transport, activitati recreationale), a educatiei inclusive, a scolilor multiculturale, a promovarii actiunii afirmative în educatie, dar si a orientarii voucherelor educationale preponderent catre grupurile defavorizate.

Modurile în care discriminarea poate fi indusa în si de sistemul educational sunt numeroase. Perceperea de taxe pentru admiterea în scoli îi avantajeaza în mod evident pe cei mai înstariti. Impunerea studiului unor materii cu înalt continut religios sau a învatamântului în o anumita limba în zone multietnice conduce la discriminari etnice si/sau religioase. Curriculumul în sine, ca si continutul materiilor studiate pot induce segregari culturale importante, care pot fi evitate prin promovarea tolerantei, a valorilor comune întregii societati, a educatiei bilingve (exemplele Belgiei si Olandei sunt elocvente în acest sens, sistemele educationale din cele doua tari reusind astfel sa depaseasca barierele etnice sau religioase).

În fine, evolutia rapida a progresului tehnic face ca unele meserii sa dispara, iar altele sa se superspecializeze. Aceasta determina un risc crescut de somaj pentru mai putin educati ca si pentru adultii de peste 40 de ani formati profesional în urma cu 15-20 de ani. Investirea în capital uman (pentru evitarea primului factor de risc) si formarea continua (în al doilea caz) se impun ca solutii si necesitati (OECD, 1998, 1999). Învatamântul deschis si la distanta apare ca alternativa viabila atât pentru formarea adultilor, cât si pentru diminuarea inegalitatilor de acces ale grupurilor defavorizate, marginale sau ale celor izolate teritorial. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: structura educatiei pe vârste, criza statului bunastarii, capital uman, scolile charter, vouchere educationale, învatamântul deschis si la distanta, discriminare, egalitate, educatie inclusiva, educatie permanenta, servicii educationale secundare, scoli comprehensive, învatamânt alternativ, educatie multiculturala, finantarea învatamântului superior public, învatamântul particular

Bibliografie selectivâ: **Halsey et al. (1997), Cohn (1997), Hargreaves si Reynolds (1989), Ball (1990), OECD (1999), Cornoy (1995)**

Politici de locuire

În sens larg, politicile de locuire se refera la totalitatea programelor si actiunilor autoritatilor nationale si locale pe

termen mediu si scurt, îndreptate catre satisfacerea nevoilor de locuire ale unei populatii din aria lor de administrare. Politicile de locuire presupun în general subscrierea acestora unei strategii globale de dezvoltare sociala si economica nationala, în vederea asigurarii unui standard de viata adecvat/ decent populatiei în ansamblu sau unei populatii-tinta, bazându-se în principal pe tendintele si cerintele sociale. Politicile de locuire sunt dezvoltate atât de catre sectorul public, cât si de cel privat si cel voluntar.

Doua din conceptele-cheie în sfera politicilor de locuire sunt cele de *locuinta* si *locuire*. *Locuinta* reprezinta spatiul amenajat/construit cu destinatia de adapost pentru una sau mai multe persoane. Indiferent de arhitectura acesteia (coliba, iglu, apartament, castel etc.), o locuinta ofera protectie împotriva conditiilor meteorologice nefavorabile si securizare împotriva unor potentiali factori adversi. Locuirea poate fi definita drept ansamblul activitatilor relative la optimalizarea unor conditii de viata (subscrise necesitatii de participare la viata sociala) ce sunt conditionate de caracteristicile si de vietuirea într-un anume spatiu construit. Locuirea este un concept ce cuprinde o arie larga de necesitati si activitati umane legate direct sau indirect de locuinta, cum ar fi: infrastructura (drumuri, retele), dotarile urbane (învatamânt, sanatate, cultura, sport, comert, spatii verzi, transport), serviciile, calitatea locuintei (grad de dotare, diversificare, numar de persoane/camera de locuit etc.), relatiile populatiei umane cu mediul si consecintele asupra acestuia (care poate concura la realizarea confortului social, implicit la integritatea fizica si psihica a cetatenilor, bunastarea lor si calitatea vietii), precum si relatiile sociale intercomunitare. O definitie extrem de globala este cea promovata de naturalisti, care numesc locuirea *habitat* - procesul si locul în care o populatie traieste în mod natural.

Politicile de locuire trebuie sa aiba în vedere satisfacerea unor cerinte (minime) de baza, cum ar fi: *1)* asigurarea securitatii/sigurantei, confortului si adaptarea permanenta la necesitatile/ nevoile populatiei, ca un drept uman de baza; *2)* locuinta este fundamentala pentru bunastarea indivizilor/familiilor; *3)* prosperitatea si stabilitatea economiei nu poate fi asigurata neglijând constructia de locuinte; *4)* responsabilitatea pentru asigurarea de locuinte revine atât statului (care promoveaza un anumit tip de politica, în general), cât si economiei si societatii; *5)* prevederea unor obiective minime, cum ar fi: *a*) predictia ofertei de locuinte; *b)* predictia cererii de (noi) locuinte; *c*) construirea de locuinte de calitate; *d*) distribuirea si administrarea locuintelor de calitate; *e*) facilitarea accesului la locuinte (în special pentru segmentele sociale defavorizate). Dupa cum arata G. Ionascu (1999), politicile de locuire sunt influentate de gradul de (în)stabilitate al economiei, de nivelul inflatiei si al dobânzilor, iar obiectivele acestor politici trebuie formulate tinând seama de posibilitatile si resursele economice, materiale si tehnologice de executie, de resursele de forta de munca si de terenuri. Ca orice politica sociala, politicile de locuire trebuie sa asigure un echilibru înalt stabil între eficienta acestora si promovarea echitatii sociale.

Politici de locuire

Primele masuri în domeniul politicilor de locuire au fost luate înca din antichitate, preocuparile fiind centrate în sfera amplasamentului, a formei si a furnizarii/asigurarii populatiei cu locuinte. Cea mai veche reglementare în acest domeniu este cuprinsa în *Codul lui Hammurabi*, continând, printre altele, legi referitoare la drepturile de proprietate, credite, depozite, datorii, proprietate domestica, drepturile familiei etc. De asemenea, marea majoritate a activitatilor de planificare urbana în Grecia Antica si Imperiul Roman erau centrate pe amplasarea adecvata a locuintelor în cadrul cetatilor, din perspectiva apararii si a alimentarii optime cu apa. Aceste preocupari au continuat cam pâna în secolul al XIII-lea, când orasele au devenit principalele puncte de comert, iar cererea pentru locuinte în spatiul administrativ al oraselor (care erau orase-cetate, aparate de ziduri - vezi Arnold Toynbee, 1979) a crescut si a devenit presanta. Pâna în secolul XIX, aceasta cerere a fost completata, în general, prin adaugiri de locuinte la structurile existente, fara respectarea unui plan urbanistic riguros sau, acolo unde clima permitea, erau construite adaposturi temporare (asa-numitii *squatteri*, care construiau fara a avea titlu de proprietate asupra terenului). O data cu revolutia industriala, populatia a migrat catre orase într-o masura fara precedent, exercitând o presiune si o cerere crescuta pentru noi locuinte. Cresterea numerica a populatiei oraselor a fost mai rapida decât posibilitatea autoritatilor locale de a oferi conditii decente de locuit pentru locuitorii acestora. Daca initial cerintele erau referitoare la asigurarea unor facilitati domestice, precum apa curenta, canalizare etc., la începutul secolului XX exigentele au crescut, locuinta fiind mai putin vazuta ca o problema de asigurare a sanatatii si mai mult ca una economica, si s-a recunoscut faptul ca veniturile celei mai mari parti a populatiei erau prea scazute pentru a-i face pe oameni capabili sa-si poata permite achizitionarea unei locuinte adecvate la pretul pietei (N. Bullock apud Dolling, 1997). Locuinta a devenit unul dintre cele mai importante bunuri de consum si a trebuit sa îndeplineasca noi functii (pe lânga cele de adapost permanent si asigurare a securitatii si intimitatii): a) *pozitia*, incluzând proximitatea locului de munca, a celui pentru cumparaturi, scoli, afaceri, alte locuinte, spatiu recreational; b) *mediul înconjurator* - calitatea vecinatatii, incluzând elemente de asigurare a sentimentelor de securizare publica si de estetica urbana; c) *potentialul investitional* - masura în care proprietatea asupra locuintei poate afecta acumularea capitalului economic.

Dat fiind faptul ca marea majoritate a tarilor dezvoltate înregistreaza probleme de locuire într-o forma sau alta, este normal sa se înregistreze o varietate semnificativa a politicilor de locuire adoptate: productia, consumul, finantarea, distributia locuintelor sunt controlate, reglementate sau subventionate în moduri complexe si diferite. Harsman si Quigley (1991) arata ca, în comparatie cu alte facilitati/bunuri de natura economica, sectorul "locuinte" este probabil unul dintre cele mai puternic reglementate dintre toate sectoarele din categoria "bunuri de consum". Natura tuturor acestor probleme, la care toate politicile de locuire cauta sa se adreseze, poate fi descrisa în termenii a *patru tipuri de **dezechilibre***

între stocul de locuinte existent, pe de o parte, si cantitatea/numarul care este estimat a fi "necesar", pe de alta parte. Distinctia este deci între conceptul de *cerere*, concept luat din economie si care se refera la abilitatea si capacitatea consumatorului individual de a plati pentru detinerea unei locuinte, si conceptul de *nevoie*, care reprezinta o aspiratie social acceptata ce descrie acel standard de adecvare (a unei locuinte) pe care societatea ca întreg îl adopta ca pe o expresie a interesului colectiv (p. 14). În sfera politicilor de locuire ambele concepte au semnificatia de *cerere sociala* si *nevoie sociala*. Analiza problemelor de locuire, facuta de Burns si Graebler (1977) în termeni de dezechilibru între cerere si nevoie, priveste dezechilibrul ca fiind o exprimare a nevoii, pe care factorii de raspundere (statul etc.) pot alege sa o transfere într-o exprimare a cererii sociale. Cele patru dezechilibre pot fi descrise ca: a) dezechilibrul *static* - se refera la totalitatea disparitatilor dintre numarul de locuinte dintr-o arie geografica data (cum ar fi un judet, o tara) si numarul de gospodarii, furnizând masura bruta a adecvarii curente a stocului de locuinte din aria respectiva; b) dezechilibrul *dinamic* - se refera la trendurile înregistrate în timp în dezechilibrul static si deci la trendurile combinate dintre stocul de locuinte si numarul gospodariilor - daca disparitatea este una accentuata sau una nesemnificativa; c) dezechilibrul *spatial* - indica disparitatile care pot aparea în cadrul diferitelor zone ale unei tari; d) dezechilibrul *calitativ* - denota faptul ca anumite gospodarii pot trai în locuinte care nu îndeplinesc standardele considerate acceptabile de societatea respectiva în întregul ei. Din acest punct de vedere deci, politicile pornesc de la dificultatile cu care se confrunta cetatenii (lipsa locuintei, supraaglomerarea, lipsa de securitate în raport cu proprietatea, conditii de locuit insalubre etc.), la care autoritatile abilitate raspund sub forma elaborarii si implementarii politicilor de locuire.

Paleta optiunilor politice include considerarea a) *instrumentelor politice*, b) *aranjamentelor institutionale* în vederea implementarii lor, precum si c) *populatia-tinta/beneficiarii* acestor masuri si reglementari (J. Dolling, 1997, p. 40-45).

(a) Dolling arata ca exista sase strategii principale în sfera *instrumentelor politice*, fiecare reprezentând o abordare diferita, însa aceste abordari nu sunt mutual exclusive, în practica fiind adesea implementate în combinatii variate. (**1**) *Nonactiunea*, decizia de a nu întreprinde nimic si deci de a lasa anumite sfere ale vietii sa fie reglementate prin ceea ce procesele sociale si economice opereaza în mod normal, este totusi o politica. Motivatia pentru aceasta nonactiune poate fi variata: se considera ca obiectivul va fi sau va putea fi atins de catre fortele libere ale pietei, deoarece acestea au un grad de eficienta foarte înalt; sau poate ca statul nu vrea sa accepte unele implicatii - financiare, fiscale etc. - care sunt actualmente necesare pentru atingerea scopului respectiv. (**2**) *Recomandarea/îndrumarea*. Autoritatile pot cauta prin variate metode sa informeze, sa faca recomandari si sa îndrume indivizii, precum si organizatiile sa actioneze într-un anume sens si în modalitati conforme cu tintele politicii lor, de exemplu, prin campanii publicitare, discursuri ministeriale etc. (**3**) *Re-*

glementarea. Autoritatile pot decide ca anumite comportamente specificate trebuie descurajate/interzise, încalcarea acestor reguli fiind sanctionata prin sistemul legal. Reglementarea poate lua forma specificarii unui maximum ori a unor standarde minime în sfera materiala sau cea comportamentala. (**4**) *Taxarea.* Autoritatile pot creste taxele la toate bunurile si serviciile al caror consum doresc sa îl reduca. La modul rational, oamenii vor consuma mai putine bunuri din categoria celor neagreate (deci înalt taxate) si vor cheltui mai mult pentru bunurile/marfurile agreate. Taxarea poate fi impusa în moduri diferite: taxa pe vânzari, pe proprietate sau pe venit. (**5**) *Subventionarea* poate fi gândita ca opusul taxarii. Autoritatile pot introduce subventii fie datorita faptului ca pretul pietei pentru un anumit bun este foarte mare pentru ca unii oameni sa-si poata permite achizitionarea lui, fie pentru ca, desi acest bun ar putea fi cumparat prin propriile eforturi financiare, ei sunt îndreptatiti sa ofere facilitati/deduceri financiare pentru a încuraja cresterea consumului. Asemenea deduceri pot fi partiale, reprezentând o parte din costul total, sau totale. Subventia poate fi acordata sub forma bunului respectiv însusi, sub forma unui cupon (care poate fi utilizat doar pentru achizitionarea unor bunuri strict specificate), ca deducere de taxe sau ca transfer monetar. Ea poate fi centrata pe producatori, deci acestia pot sa furnizeze bunuri la un pret mai scazut decât cel al pietei, sau pe consumatori, care vor fi în mai mare masura capabili sa achizitioneze bunurile direct de pe piata. (**6**) *Furnizarea*. Ramâne la latitudinea autoritatilor de a lua în calcul furnizarea directa de bunuri si servicii. Acest instrument poate fi considerat uneori drept cazul special al unei subventii în proportie de 100% si poate implica furnizarea de bunuri si servicii de catre stat sau organizatii private ori voluntare. În ultimele doua cazuri, pretul furnizarii poate fi suportat de catre autoritatile publice.

(b) *Aranjamentele institutionale* se refera la modalitatile de punere în practica a diferitelor instrumente politice. Nu toate masurile de politica de locuire sunt subiectul producerii si furnizarii publice. Statul poate stabili doar cadrele de actiune, prin reglementari si standarde în domeniu, si poate promova unele facilitati, cum ar fi deducerile de taxe. Date fiind diferitele surse de distributie a bunastarii (politicile de locuire fiind o componenta a politicilor de bunastare), este limpede ca acestea nu vor fi echivalente functional. R. Mishra (1990) arata ca sursa de distribuire determina consecinte particulare în natura perceputa a bunastarii unui individ, deoarece surse distincte reflecta/urmeaza valori si principii diferite. De exemplu, o locuinta furnizata de catre o firma poate avea conotatii distincte în comparatie cu una furnizata de catre stat: în primul caz îi este asociat individului un status mai înalt, în timp ce în al doilea, persoana poate fi stigmatizata si deci evitata. Este importanta, în acest caz, stabilirea diferitelor categorii de beneficiari. Selectia se poate face pe baza venitului (subventia este obtinuta sau nu pe baza testarii mijloacelor financiare) sau a unor caracteristici particulare, precum zona (centru istoric sau arie protejata),

apartenenta la un grup etnic (discriminare pozitiva a unei minoritati etnice), familii cu (multi) copii, persoane în vârsta etc. Foarte comuna este însa subventionarea conditionata de nivelul venitului: cei saraci sunt subventionati prin intermediul statului, iar cei înstariti prin sistemul de impozitare (deduceri). Forma de receptare a subventiei are însa conotatii diferite. Cei înstariti care obtin subventia sub forma deducerilor din taxe nu sunt stigmatizati, ci dimpotriva. În contrast, bunastarea distribuita de catre stat în mod direct (în mod particular, pe baza testarii mijloacelor financiare), poate fi considerata ca fiind caracteristica celor cu un statut inferior sau chiar rezultând dintr-o "deficienta morala" (dependenta sau cersit/furat). Cu alte cuvinte, modalitatea în care diferitele grupuri din societate obtin bunastare poate fi un indicator important al puterii pe care o detin în respectiva societate. Trebuie însa facuta si distinctia dintre inputurile unei politici si rezultatele finale. Scopurile initiale ale unei anumite p.l. pot sa nu mai fie realizate, iar rezultatul final sa fie chiar contrar acestora.

John Turner (1972) arata ca, atunci când vorbim de "locuire", folosim acest termen, pe de o parte, ca descriind un bun, un produs, o utilitate (locuinta), iar pe de alta parte, termenul descrie un proces - acela de a locui, precum si acela de furnizare a locuirii. Principalele etape în procesul de furnizare a locuirii sunt:

Etapele procesului de furnizare a locuirii
(apud P. Ambrose, 1992)

FINANTARE

1. DEZVOLTARE	2. CONSTRUCTIE	3. ALOCARE/ DISTRIBUIRE	4. REPARARE si ÎNTRETINERE
A) Faza de productie		*B) Faza de consum*	

TERENUL	FORTA DE MUNCA

SUBVENTII

Acest proces începe cu etapa de *dezvoltare* prin care un individ sau o agentie pregatesc conditiile-suport pentru a doua etapa, aceea de *constructie*. Aceasta etapa presupune existenta terenului, a titlului legal de proprietate si/sau a permisiunii de a construi, a aprobarii planului, precum si autoasigurarea de catre initiator a faptului ca detine suficiente resurse financiare, forta de munca si materiale pentru demararea celei de-a doua etape - *constructia*. Aceste doua etape reprezinta faza de productie. Faza de consum începe cu cea de-a treia etapa, *alocarea* sau distribuirea/destinatia pe care

o primeste noua locuinta. Aceasta se refera la faptul ca proprietarul poate decide daca el va ocupa locuinta sau daca va fi ocupata de un prieten, un angajat sau oricine altcineva din rândul societatii. Alocarea nu se face o data pentru totdeauna, de-a lungul timpului destinatia putându-se schimba, de la "locuinta sociala" la "locuinta proprietate personala" etc. La fel si ultima etapa, cea de *reparare si întretinere*, apare în "viata" unei locuinte de mai multe ori si reprezinta injectii periodice de capital pentru renovare si îmbunatatire: asa-numita faza de reproductie periodica. *Finantarea si subventionarea* sunt doua procese extrem de complexe, care se desfasoara la toate cele patru niveluri. Implicarea autoritatilor poate sa existe sau nu, sa nu fie prezenta într-o anumita etapa sau sa nu fie de acelasi tip în fiecare etapa: într-o etapa poate sa reglementeze, într-o alta sa nu se implice deloc, iar într-o a treia - sa subventioneze si sa reglementeze. În acest sens, analiza p.l. se face în functie de cele patru etape, combinându-le într-o matrice cu cele sase tipuri de *instrumente politice* (nonactiunea, recomandarea, reglementarea, taxarea, subventionarea, furnizarea), precum si cu tipurile de *aranjamente institutionale* si *beneficiarii* (J. Dolling, 1997, p. 51).

O abordare complementara în analiza p.l. o reprezinta schitarea unei noi matrice bidimensionale, unde fiecare dimensiune înregistreaza un aspect particular al p.l. Dolling (1997, p. 52) propune o astfel de matrice, cele doua dimensiuni fiind: *cine este proprietarul* si *cine plateste*.

Proprietatea asupra locuintei si forma de plata

	Cine este proprietarul		
Cine plateste	**Companie/individ particular**	**ONG**	**Statul**
Beneficiarul	(1)	(2)	(3)
Subventie partiala	(4)	(5)	(6)
Subventie totala	(7)	(8)	(9)

***Sursa**: apud J. Dolling, 1997, p. 52, fig. 3.3.*

Celula 9 reprezinta modelul pur public, în care locuinta este furnizata de diferite institutii apartinând statului, la un cost zero pentru beneficiar. Modelul pur privat îl regasim în celula 1, unde locuinta este proprietate particulara, iar beneficiarul suporta întregul cost. Celelalte sapte celule reprezinta variate combinatii, care ajuta îndeosebi la realizarea comparatiilor între diferite tari. De exemplu, cele mai multe locuinte în SUA se "înscriu" în celulele 1 si 4, în timp ce în majoritatea tarilor din UE acestea fac parte din celulele 4, 5 si 6, iar în tarile Europei de Est (cel putin pâna în 1990), stocul de locuinte putea fi încadrat în cvasitotalitatea lui în celula 9.

O alta optiune majora a politicilor de locuire este aceea de a actiona sau nu în sfera asa-numitei "*prapastii" cost-venit*. Aceasta optiune se refera la mo-

dalitatile prin care guvernele nationale gasesc solutii prin care cetatenii lor îsi pot permite sa dobândeasca o locuinta. Diferenta dintre costul unei locuinte si venitul gospodariei descrie prapastia cost-venit. Exista patru mari categorii de strategii guvernamentale care pot rezolva diferentele existente între costuri si venituri si care pot fi puse în practica toate o data sau în diferite combinatii, în functie de interese si de populatiile-tinta: 1) Strategia de *a nu întreprinde nimic*. Chiar în cazul în care sunt definite standarde minime de locuire, autoritatile nu întreprind nimic si deci prapastia dintre costuri si venituri va fi cea mai accentuata. 2) Prin *reducerea costului real*, se intentioneaza diminuarea resurselor reale utilizate în producerea unei locuinte, reducând costurile pâna la un nivel apropiat de cel al veniturilor. Interventiile vizate sunt în sfera furnizarii terenului de constructie, a fortei de munca si a materialelor de constructie - de exemplu, promovarea construirii pe baza de prefabricate. 3) *Reducerea costului utilizatorului* are în vedere furnizarea unei subventii catre proprietar (sau utilizatorul final); în timp ce costul real al locuintei poate sa nu se modifice, pretul pe care îl plateste beneficiarul este mai scazut decât costul real. Aceasta subventie poate fi sub forma furnizarii terenului de catre autoritatea locala la un cost zero, reducerea dobânzii la creditele pentru constructii, deduceri de impozite pentru cheltuieli specifice sau controlul chiriei. 4) *Cresterea capacitatii de a plati*. Subventionarea bazata pe cerere ia forma redistributiei venitului prin care utilizatorii/beneficiarii locuintelor sunt pusi în situatia favorabila de a-si putea mari nivelul veniturilor pe care le pot aloca pentru plata unei locuinte. Redistributia poate lua forma transferului financiar, iar beneficiarul poate utiliza banii în orice fel doreste, si nu neaparat pentru cheltuieli asociate cu locuinta. Pentru a evita o astfel de situatie, transferul poate lua forma unui cupon (voucher) care poate fi valorificat doar pentru cheltuieli asociate cu locuinta.

În ultimele decenii, analizele asupra politicilor de locuire s-au înscris pe trei mari coordonate teoretice: 1. **perspectiva similaritatii crescute (a convergentei)** - conditii economice similare determina state ale bunastarii oarecum similare, în care politicile de locuire reprezinta în primul rând produsul pozitiei economice a tarilor individuale. În acest cadru se înscriu patru mari scoli teoretice: teorii ale necesitatii morale, ale cetateniei, ale logicii industrializarii si ale logicii capitalismului; 2. **perspectiva divergentei sau a disimilaritatii crescute** reprezinta un set de perspective care accentueaza rolul indivizilor si grupurilor la nivelul societatii în capacitatea lor de a face alegeri libere. Din acest punct de vedere, politica sociala este un rezultat al oamenilor care îsi exercita alegerile în cadrul spatiului politic si, cum alegerile tind spre o mare diversitate, statele bunastarii sunt diferite. În acest cadru se înscriu urmatoarele scoli teoretice: individualismul, pluralismul, corporatismul, social-democratia si tipurile de state ale bunastarii propuse de Grsta Esping-Andersen (1990); 3. **perspectiva retragerii statului bunastarii**, care prezinta elemente apartinând atât teoriei convergentei, cât si teoriei divergentei.

Au fost elaborate mai multe clasificari ale sistemelor nationale ale politicilor de locuire cu referire la tarile puternic industrializate (tarile UE, SUA, Ca-

nada, Australia si Noua Zeelanda). În cadrul perspectivei *convergentei,* cele mai influente tipologizari sunt ale lui B. Harvey si D. Donnison. Tipologia lui Harvey (1994) identifica doua categorii de state - state fara drepturi (nu este specificat dreptul la locuire în nici o lege) si state cu drepturi directe sau indirecte. Donnison (1967, 1982) identifica state cu un sistem de politici de locuire embrionic, social sau comprehensiv, înscriindu-se în cadrul teoriilor asupra logicii capitalismului. Tipologia lui L. Lundquist (1992), facuta sub auspiciile perspectivei *retragerii statului bunastarii*, identifica state cu politici de locuire centrate pe proprietatea asupra locuintei, pe închiriere si pe cooperative. În cadrul perspectivei *divergentei* si a teoriilor corporatiste, J. Kemeny (1981,1992) identifica state bazate pe proprietatea asupra locuintei si altele bazate pe închiriere, iar J. Barlow si S. Duncan (1994), inspirându-se din tipologia lui Esping-Andersen, clasifica politicile de locuire în rudimentare, liberale, corporatiste si social-democrate.

Politicile de locuire sunt clasificate de catre unii autori dupa tipul de posesiune asupra locuintei, rezultând patru categorii: 1. politici de locuire centrate pe închirieri private; 2. politici de locuire centrate pe locuinte sociale; 3. politici de locuire centrate pe proprietate, si 4. politici de locuire bazate pe planificarea de stat. În cele patru categorii mentionate anterior, Balkin (1996) include urmatoarele tari (dupa criteriul: "proportia sectorului respectiv este superioara mediei tarilor UE"): 1. Elvetia, Germania, Luxemburg si Belgia, tari în care proportia sectorului de închirieri private este superior mediei tarilor UE; 2. Olanda, Suedia, Austria, Franta, Danemarca; 3. Irlanda, Spania, Italia, Finlanda, Grecia, Marea Britanie, Portugalia si Norvegia; 4. tarile est-europene. Patternurile de posesiune sunt influentate de PIB pe cap de locuitor într-o maniera putin neasteptata: tarile cu un PIB pe cap de locuitor ridicat înregistreaza rate înalte în sectorul închirierilor (îndeosebi private), iar tarile cu un PIB pe cap de locuitor scazut înregistreaza rate înalte în sectorul proprietatii particulare (Balkin, 1996, p.11).

Politica de locuire desfasurata în România poate fi împartita în doua etape distincte: politica de locuire dusa de statul socialist pâna în 1989 si politicile de locuire dezvoltate dupa 1990. Particularitatea cea mai pregnanta a politicii de locuire de pâna în 1989 a constat în rolul masiv interventionist al statului în acest sector. Dupa cel de-al doilea razboi mondial si pâna în 1989, putem spune ca s-au înregistrat trei subetape distincte în constructia de locuinte în România: între 1951 si 1965, cele mai multe locuinte au fost construite din fondurile populatiei (83,15% din total); în perioada 1966-1970 s-a produs o relativa egalizare a raportului între locuintele construite de catre stat din fonduri publice si cele construite de catre populatie din fonduri proprii (51,4% si, respectiv, 48,6%). Dupa aceasta perioada, politica de locuire a statului român s-a axat îndeosebi pe constructia de locuinte din fonduri publice, în intervalul 1971-1989, pentru 84,3% din totalul locuintelor nou construite fiind utilizate fondurile publice. Cvasimajoritatea acestor locuinte erau distribuite/închiriate prin sistemul întreprinderilor, chiria fiind puternic subventionata. Datorita modului de distribuire, formei de detinere si chiriilor subventionate, aceste locuinte pot fi considerate ca fiind "locuinte

sociale". (A. Dan, 1999, p. 453). Calitatea locuirii asigurata în acea perioada a fost una foarte redusa, datorata, pe de o parte, procesului de supratipizare a locuintelor si de superuniformizare a necesitatilor individuale (p. 450), iar pe de alta parte, datorita faptului ca se urmarea înregistrarea unor costuri de productie cât mai reduse într-un timp cât mai scurt, ceea ce a dus la folosirea unor materiale ieftine si de proasta calitate, care au afectat în special aspecte precum echipamentele sanitare, izolarea termica, gradul de finisare. O alta deficienta importanta a fost legata de neasigurarea unei densitati scazute de persoane pe camera, precum si suprafata medie locuibila pe persoana care înregistra valori foarte scazute (cca 11 m^2/persoana), ca urmare a orientarii de a construi preponderent locuinte cu una si doua camere (57% din totalul stocului de locuinte) (A. Dan, 1999, p. 460). Dupa 1986, ca urmare a intentiei de a pune în aplicare planurile de sistematizare teritoriala, numeroase locuinte au fost demolate sau au existat restrictii severe de construire în unele zone urbane, precum si în mediul rural.

Cea de-a doua etapa, dupa 1990, poate fi caracterizata ca fiind una de degringolada în politica de locuire a României, în special prin retragerea aproape totala a statului din constructia de locuinte, complementar cu lipsa unor forme de suport pentru investitorii privati. Cheltuielile efectuate din bugetul de stat pentru locuinte au înregistrat o scadere progresiva si accentuata dupa 1989: de la 8,7% în 1989 la 1,25% în 1995 (A. Dan, 1999), în timp ce, în tarile dezvoltate, aceste cheltuieli reprezinta în medie cca 13% din bugetul national (G. Ionascu, 1999). Daca în perioada 1970-1980 s-au construit cca 7,1 locuinte/an la 1 000 de locuitori (ritm comparabil cu cel al tarilor UE în aceeasi perioada), în intervalul 1990-1997 s-au construit în medie 1,5 locuinte/an la 1 000 de locuitori. De asemenea, ponderea locuintelor construite din fonduri publice a scazut progresiv începând cu 1990, de la 88,1% pâna la 11,7% în 1997 (A. Dan, 1999). Marea majoritate a locuintelor nou construite din fondurile populatiei în perioada 1990-1997 se situeaza în mediul rural (76,9%). Începând cu 1990, conform D.L. nr.61/1990, o mare parte din locuintele construite din fondurile statului au fost vândute catre populatie, drept pentru care stocul de locuinte ramase în proprietatea statului (pentru rezolvarea situatiilor de urgenta) a scazut dramatic, sub 3% din total. O asemenea masura, benefica initial, s-a dovedit a avea importante repercusiuni negative, deoarece nu a fost dublata si de o politica masiva de construire de noi locuinte.

Un punct de cotitura în politica de locuire de dupa 1990 l-a constituit adoptarea Legii nr. 114/1996 (Legea locuintei), care reglementeaza într-o oarecare masura unele aspecte referitoare la accesul la locuintele sociale si de necesitate, statutul chiriasului si regulamentul-cadru al asociatiilor de proprietari etc. Un alt punct important l-a constituit înfiintarea *Agentiei Nationale pentru Locuinte*, care a început sa functioneze la sfârsitul anului 1999. ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: Agentia Nationala pentru Locuinte; *locuinta sociala; lipsa de locuinta, politici de dezvoltare urbana*

Bibliografie selectiva: **Balkin (1995); Balkin (1996); Barlow si Duncan**

(1994); Dolling (1997); Kemeny (1992); Lundquist (1992); Burns si Graebler (1977); Ambrose (1992)

Politici de mentinere a veniturilor

Politicile de mentinere a veniturilor îsi propun, printr-o forma sau alta, sa acorde fiecarui individ dreptul la un venit monetar considerat a fi minim necesar. Astfel de politici se structureaza mai degraba în termenii unui drept social universal si mai putin ca beneficii/ transferuri subsidiare, desi forma pe care o iau poate avea adesea caracterul unui beneficiu bazat pe testarea mijloacelor de trai.

Principalele tipuri de programe sociale subsumate acestor politici sunt:

- creditarea impozitarii veniturilor (engl., *credit income tax* sau *universal refundable tax credit*);
- impozitarea negativa (engl., *negative income tax*);
- venitul minim garantat (engl., *basic income guarantee* sau *minimum income guarantee*);
- creditarea impozitarii veniturilor din munca (engl., *earned income tax credit*).

Haveman (1996) considera ca astfel de programe sunt utile în depasirea problemelor legate de demotivarea muncii, dar si ca alternativa de substituire (integral sau partial) a multiplelor programe sociale partiale, ce implica costuri adminsitrative mai ridicate si sunt cel mai adesea lipsite de coerenta.

a) **Creditarea impozitarii venitului** este una dintre strategiile de mentinere a venitului prin intermediul sistemului fiscal (de impozitare si taxare). Fiecarei persoane i se garanteaza un venit minim, corespunzator unui nivel minim de trai, prin acordarea anuala a unui credit (returnabil). În final, veniturile indivizilor sunt impozitate si supuse taxarii în concordanta cu structura ratei marginale de impozitare, impusa prin sistemul fiscal.

Daca venitul unei persoane, respectiv familii este mai mare decât baza deductibila de impozitare, atunci aceasta va plati impozit, în caz contrar primind din partea statului un beneficiu (sub forma creditului, deci fara obligativitatea returnarii acestuia).

Într-o economie caracterizata de un sistem având capacitate de control fiscal relativ redusa si de inflatie mare, introducerea unui astfel de sistem este relativ problematica si costisitoare.

În plus, acordarea acestuia si "reglarea conturilor" cu o periodicitate anuala nu permite o responsivitate crescuta în raport cu schimbarile/fluctuatiile dintr-un an.

Problematica este, de asemenea, adoptarea unei rate marginale de impozitare care sa permita sustinerea sistemului. Taxarea veniturilor minime la o rata marginala fixa relativ ridicata si impunerea unor rate marginale de taxare mai ridicate segmentului cu venituri relativ mari duc adesea la nesustenabilitatea sociala a unui astfel de sistem. Renuntarea la privilegiile unui sistem de asigurari sociale, cu beneficii proportionale cu contributiile, în favoarea unui sistem minimal pentru toti indivizii unei societati, presupune în fapt o redistribuire foarte puternica.

b) **Impozitarea negativa**. În principiu, acest sistem este similar cu cel an-

terior, deosebindu-se de primul prin faptul ca este gândit sa "dubleze" sistemul fiscal. Acest sistem este mai focalizat asupra celor cu venituri reduse, neimplicând beneficii returnabile sub forma de credite pentru cei cu venituri peste un anumit prag. Sistemul însa presupune o restructurare radicala a sistemului fiscal, ceea ce implica, din nou, costuri de implementare relativ ridicate.

c) **Garantarea venitului minim** reprezinta o variatie în raport cu primele doua alternative, prin faptul ca nu este legat direct de sistemul de impozitare, permite o calibrare mai buna în raport cu acoperirea populatiei-tinta si poate fi acordat nu numai individului, dar si familiei, fara a necesita schimbari fundamentale ale sistemului de impozitare (care adesea se adreseaza individului, nu familiei, incluzând mici "concesii" în functie de marimea familiei, i.e. numarul de copii).

Desi acest sistem ia forma unui drept social universal, aplicarea sa presupune un mecanism de testare a mijloacelor de trai (caracteristic beneficiilor selective), adesea de tip administrativ.

În principiu, venitul minim garantat ofera un suport material mai ridicat decât schemele anterioare, ceea ce duce însa la necesitatea cresterii ratei marginale de impozitare, pentru sustinerea unei astfel de scheme "generoase" (Haveman, 1996).

Cele trei strategii prezentate difera în raport cu gradul de redistribuire, tipul de redistribuire (în special consecintele acesteia asupra segmentului fara venituri, cu venituri reduse si cu venituri foarte ridicate), dar si cu costurile administrative pe care le presupun si care sunt diferite în functie si de contextul institutional specific.

d) A patra strategie este similara primeia, dar se limiteaza la **creditarea celor ce muncesc**, deci ce obtin un venit din munca. Acest sistem garanteaza celor ce au venituri din munca un venit minim, indiferent de calificarea acestora. Diferenta între un astfel de sistem si adoptarea unui salariu minim pe economie este ca ar putea cuprinde si forme de angajare partiala, redusa, si totodata ar putea înlocui (partial sau total) sistemul de asigurari sociale.

În România, sistemul ajutorului social (un beneficiu eminamente selectiv, bazat pe testarea mijloacelor de trai, atât printr-o procedura administrativa, cât si prin intermediul sistemului expert, al asistentei sociale) adoptat în 1995 a fost înlocuit în 2001 cu venitul minim garantat. Nu este însa foarte clar daca acest drept instituit se va concretiza prin mecanisme diferite de implementare sau va pastra aceeasi strategie de testare a mijloacelor de trai. Aceasta schimbare de accent sugereaza mai degraba o centralizare financiara a beneficiului, mutând responsabilitatea în sfera statului, garant al acestui drept social. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: impozitarea; politica fiscala; beneficii selective; beneficii bazate pe testarea mijloacelor de trai

Bibliografie selectiva: **Haveman (1996)**

Politici pasive

P.p. de ocupare si combatere a somajului reprezinta un set de masuri destinate sa sprijine financiar persoanele

care au pierdut locul de munca. Ele constituie forma clasica de protectie sociala a somerilor, avându-si radacinile la sfârsitul secolului al XIX-lea. Primele astfel de masuri sunt consemnate în Marea Britanie (1911), apoi în Germania (1929) si abia dupa criza economica din 1933, când somajul a devenit un fenomen de masa si de durata mai îndelungata, în Statele Unite (1935). Sprijinul financiar se acorda celor care ramân fara loc de munca si reprezinta o despagubire pentru venitul din munca pierdut. Este, prin urmare, un venit de înlocuire si se identifica sub denumirea de indemnizatii sau beneficii de somaj.

Acordarea acestui sprijin a fost initial conceputa pe baze asiguratorii, indivizii cotizând (la început voluntar, apoi în mod obligatoriu) în timpul vietii active, astfel încât, în eventualitatea ca ar fi devenit someri, le-ar fi fost garantat un venit. Ca orice sistem de asigurare, si acesta se autofinanteaza prin contributiile salariatilor si ale angajatorilor. Sprijinul financiar este conditionat de durata si nivelul cotizatiei, ca si de acoperirea unei perioade minime de cotizare fara întrerupere. Asa se explica de ce în domenii cu risc ridicat sau nedefinit de somaj pot fi întâlnite sisteme distincte de sprijin pentru situatiile de somaj. Asemeni oricarui sistem de asigurare, îi exclude pe cei care creeaza voluntar situatia împotriva careia se asigura. În cazul de fata, este vorba de cei care intra voluntar în somaj sau din motive imputabile lor, desi exista tari (ex.: Germania, Spania) în care dreptul la sprijin financiar în caz de somaj nu este conditionat de cauzele intrarii în somaj. Mai mult, indivizii trebuie sa dovedeasca ca vor sa depaseasca statutul de somer si cauta un loc de munca. Chiar si în aceasta situatie, acordarea sprijinului financiar este în general limitata în timp. Astfel conceput, sistemul lasa pe dinafara pe toti cei care, fara sa fi fost vreodata încadrati în munca, nu au cotizat la formarea fondurilor de risc. Pentru acestia, ca si pentru toti aceia care, desi fara loc de munca, nu respecta conditiile asiguratorii, statul prevede, pe principiul asistentei sociale, o alocatie financiara, stabilita în raport cu nivelul salariului mediu sau salariului minim pe economie, daca dovedesc ca veniturile lor (altele decât din munca) nu depasesc un nivel predeterminat.

Proportia acestora difera în functie de tipul de strategie pentru care fiecare tara a optat în reglementarea relatiilor legate de piata muncii. Nivelul si durata de acordare a acestui suport financiar se înscriu în dezbaterile mai largi privind *dependenta sociala*. Temerea ca un nivel prea ridicat sau o perioada prea lunga s-ar putea constitui în factori demotivatori ai muncii, pe de-o parte, si, pe de alta, ca un nivel prea scazut sau pe o durata prea mica ar putea închide definitiv portile individului de a redeveni activ pe piata muncii (date fiind pierderea îndemânarilor si aptitudinilor sale, ca si perimarea cunostintelor profesionale) si l-ar condamna la *saracie* sunt o preocupare permanenta a institutiilor implicate în protectia somerilor. Mai mult, dezbaterea este legata si de rolul pe care trebuie sa-l joace statul, respectiv individul, în a asigura acestuia resursele necesare existentei.

Proportia asigurare/asistenta are însa si o determinare economica. În conditiile unui somaj masiv sau ale unuia cronic, masurile de tip asiguratoriu induc o presiune mai mare asupra bugetelor de finantare a masurilor de

protectie sociala a somerilor decât cele de tipul asistentei si, prin urmare, este de asteptat ca, în parte sau temporar, vor fi înlocuite cu cele tip asistenta, paralel cu înasprirea conditiilor de eligibilitate. Sfârsitul anilor ‘70 marcheaza începutul unei perioade de reforma a sistemului de indemnizatii, concretizata într-o tendinta de reducere atât a cuantumului, cât si a duratei de acordare a acestora. În urma reformei sistemului francez de acordare a indemnizatiilor (1979), au fost exclusi din sistemul de indemnizatii 33% din cei aflati în cautarea unui loc de munca. Nu este de neglijat, de asemenea, ca un nivel prea generos al indemnizatiilor de somaj poate induce o presiune asupra salariilor, în sensul cresterii lor. Exista economisti care sustin existenta unei corelatii directe între nivelul si marimea indemnizatiior de somaj si dimensiunea somajului.

Alaturi de acestea, perioada de criza a statului bunastarii a adus în atentia acestor institutii o noua problema. Flexibilizarea muncii si extinderea formelor atipice de angajare au facut ca un segment tot mai larg al fortei de munca sa nu mai corespunda conditiilor clasice legate de "loc de munca", astfel încât legislatia în domeniu a trebuit sa tina cont si de cei care au ales sa lucreze pe cont propriu sau sa se angajeze cu timp partial de munca.

Totodata, de aceasta perioada este legata aparitia unor noi masuri si instrumente pasive (reactive). Cea mai cunoscuta este cea a pensionarii anticipate. Alaturi de acestea, se mai pot aminti actiuni si presiuni care încurajeaza/descurajeaza munca femeilor, a celor singure sau a celor casatorite, a celor cu timp de lucru redus sau somajul partial.

Un indicator al politicilor pasive ale pietei muncii este ponderea cheltuielilor ocazionate de finantarea acestor masuri în PIB sau structura cheltuielilor destinate protectiei sociale a somerilor. La nivel international se urmaresc în prezent separat doua categorii de masuri pasive: indemnizatiile de somaj si pensionarea anticipata sau prepensionarea.

Marea Britanie	SUA	Germania	Franta	Suedia	R. Ceha	Polonia	România
1,69	0,26	1,88	0,89	3,22	0,18	1,71	0,57

Sursa: FIMAN - Cercetarea pietei muncii. Ghid practic*, Expert, Bucuresti, 1997; Godfrey M.; Richards P. -* Employment policies ans programmes in Central and Easten Europe*, ILO, Geneve, 1995; Prisacaru C.; Cace S. -* Somajul în România în anii 1991-1996*, CIDE, Bucuresti, 1997.*

Tabelul de mai sus prezinta nivelul cheltuielilor destinate politicilor pasive ale pietei muncii în câteva tari (% din PIB, 1992). ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: indemnizatii de somaj; pensionare anticipata; ocuparea fortei de munca; saracia

Bibliografie selectiva: **BIT (1997; 2000)**

Politici sanitare

Unul din factorii ce influenteaza puternic structura unei politici sanitare si a unui sistem de sanatate este cel numit conventional "factor ideologic", i.e. conceptiile dominante despre rolul diferitilor actori în structura sociala si economica a unui stat, acestea bazate,

la rândul lor, pe convingeri mai profunde despre valori sociale, umane, morale etc. Din acest punct de vedere, una din cele mai simple, dar totodata si cele mai cuprinzatoare abordari, clasifica politicile de sanatate în trei mari categorii:

a) conservatoare;
b) liberala;
c) radicala (Ellencweig, 1992).

a) Abordarea **conservatoare** implica interventia guvernului doar pentru mentinerea legii; suveranitatea consumatorului este atributul de baza derivat din aceasta conceptie, fiind acceptate ca legitime doar interventiile ce sprijina **egalitatea în fata legii** a tuturor cetatenilor. Planificarea în domeniul sanitar este respinsa ca o interventie ce poate periclita mecanismele pietei; se sustine o piata libera cu doar doi actori importanti: vânzatorii de servicii de sanatate si cumparatorii acestor servicii, actionând pe baza cererii si ofertei; în forma pura, nu se mai aplica astazi în nici o societate dezvoltata, cel mai aproape de acest model politic fiind modelul politicii de sanatate din SUA.

b) Abordarea **liberala** considera ca guvernul este o forta mediatoare ce însumeaza preferintele individuale într-o politica ce reflecta interesele unor sectoare largi ale populatiei, guvernul asumându-si astfel responsabilitatea furnizarii unor servicii catre populatie, contrastând din acest punct de vedere cu conceptia conservatoare de neinterventie. Scopul global al acestei politici este de a obtine o **egalitate a sanselor**. Se accepta faptul ca piata medicala nu este o piata libera. De aceea, realizarea "egalitatii sanselor" nu poate fi lasata doar pe seama pietei si necesita interventia statului pentru a spori rationalitatea în procesul de alocare a resurselor, a promova responsabilitatea succeselor si insucceselor în sistemul sanitar. Principiul de baza al interventiei este îmbunatatirea sanatatii populatiei. În mod practic, acest lucru implica adoptarea unui sistem national de sanatate sau a unor agentii de asigurari sociale, ghidate de catre stat; este practic conceptia de politica sanitara ce sta la baza majoritatii politicilor de sanatate din UE.

c) Abordarea **radicala** se preocupa mai mult de obiective decât de mijloace, justificând astfel interventia statala, oricât de masiva si cu indiferent ce costuri, pentru realizarea scopului ultim: "egalitatea rezultatelor". Echitatea este garantata prin planificarea centralizata si mobilizarea tuturor resurselor de catre stat. Atât inputurile, cât si outputurile sunt strict controlate, toti profesionistii medicali având statut de salariat. Socializarea profesionistilor duce la diminuarea autonomiei profesionale si a libertatii de luare a deciziilor; a reprezentat politica sanitara oficiala a fostelor state socialiste. ◢**Cristian Vladescu**◣

Bibliografie selectiva: **Ellencweig (1992)**

Politici sociale

Prin termenul de p.s. ne referim cel mai adesea la activitatile/actiunile desfasurate de catre/prin intermediul statului (strategii, programe, proiecte, institutii, actiuni, legislatie) care au ca scop promovarea/influentarea bunastarii individului, familiei sau comunitatii într-o societate, ca si a bunastarii societatii în ansamblul ei. De remarcat

ca influentele unor factori precum ONG-urile, bisericile sau organizatiile internationale sunt incluse în politicile sociale doar daca au fost asumate/preluate de institutiile statului. Politicile sociale sunt incluse în termenul mai larg de politici publice *(public policy)*, care include, pe lânga politicile sociale, si politicile economice, politica externa, politicile de urbanism etc., într-un cuvânt toate actiunile actorilor (sau lipsa de actiune) din sistemul politic, în toate sferele administratiei/guvernarii. Problema relatiei dintre conceptele de politici sociale si politici publice se datoreaza influentei majore pe care o au asupra politicilor sociale toate celelalte politici publice (în special cele economice), fapt ce face ca definitiile cele mai largi ale politicilor sociale sa includa majoritatea politicilor publice, termenul de "public", opus celui de "privat", referindu-se în buna masura la grupuri de oameni, în general, precum termenul "social" prin opozitie cu termenul "individual". Oricum, desi granitele termenului politici sociale sunt relative, ceea ce denumeste el se refera în mod clar la o parte însemnata a politicilor publice, politici promovate de autoritatile publice la nivel central si local.

P.s. pot fi definite, de asemenea, ca fiind o disciplina în cadrul stiintelor sociale, care are puncte comune cu/este distincta de alte stiinte sociale, precum sociologia, economia, stiintele politice, asistenta sociala. Politica sociala este o disciplina de granita, ea preluând teorii, concepte, metode din alte stiinte sociale, precum cele amintite anterior. În limba engleza, limba de origine a conceptului, se face diferenta obligatorie între politici (*policy*) ca strategii, planuri de actiune promovate într-un domeniu anume (politica sociala, politica economica, politica fiscala, politica externa etc.) si politica (*politics*) ca viata politica referitoare la partide politice, institutii politice, ideologii etc.

Cu o istorie relativ scurta, de aproximativ un secol, cu un suport teoretic relativ consistent, care poate fi considerat si mai tânar, de aproape jumatate de secol, si care se afla într-un proces continuu de transformare, completare si redefinire, conceptul de **politici/a sociale/a** înca necesita clarificari teoretice generale înaintea unei analize specifice privind p.s. dintr-o tara sau alta sau dintr-un subsistem al statului bunastarii.

Întrebarile care se ridica privind p.s. si statul ca promotor al lor si pe care le-am considerat cele mai legitime sunt:

- Este nevoie de politici sociale, de interventia statului în distribuirea bunastarii într-o societate? Ce legitimeaza aceasta interventie?
- Presupunând ca s-a demonstrat faptul ca interventia statului este legitima, cum se realizeaza politicile sociale, respectiv redistribuirea bunastarii?
- Care sunt principiile ce stau la baza redistribuirii (ele fiind determinate, de fapt, de obiectivul general al politicilor sociale)?
- Care este structura sistemului de politici sociale?
- Care sunt consecintele politicilor sociale/redistribuirii bunastarii?

Prima problema se refera la furnizarea bunastarii: **care este principiul care legitimeaza politicile sociale?** Sau, altfel spus, ce, pe ce baza li se confera oamenilor dreptul de a beneficia de protectie sociala din partea statului? *Echitatea*, *justitia sociala*, *egalitatea*

sunt modalitati de stabilire a cum si în ce masura sa fie protejati indivizii, a cât si cu ce scop li se ofera din partea celorlalti prin intermediul statului, prin redistribuire. Exista însa o dilema fundamentala "anterioara" lor: de ce, cu ce drept sa li se ofere protectie sociala indivizilor de catre stat? Iar raspunsul teoretic la aceasta întrebare, raspuns care a fost acceptat de majoritatea teoreticienilor domeniului, a fost oferit de T. H. Marshall cu 50 de ani în urma, prin fundamentarea conceptului de **cetatenie** (*citizenship*).

Argumente morale privind politicile sociale: care sunt principiile ce stau la baza redistribuirii bunastarii?

Daca cetatenia, cu componenta ei sociala, este ceea ce poate fi numit principiul legitimator al drepturilor sociale si implicit al politicilor sociale necesare pentru satisfacerea lor, argumentele posibile privind dimensiunile, principiile si modalitatile concrete de implicare a statului în protectia cetatenilor au fost mult mai numeroase si unele chiar anterioare dezbaterilor despre cetatenie.

Cel mai adesea, aceste argumente au venit dinspre doua tipuri de rationalitate: morala si economica. Economia normativa lucreaza, în general, cu doua criterii privind politicile economice, în cazul nostru aplicabile si politicilor sociale: *eficienta* si *corectitudinea (*engl., *fairness)*. Cu alte cuvinte, *un criteriu bazat pe rationalitate preponderent economica si celalalt bazat pe o rationalitate eminamente morala*.

Daca trecem în revista **teoriile economice,** vom observa ca ele îsi distribuie (adesea inegal) argumentele între cele doua criterii obiective ale politicilor economice. Barr (1998, p. 4) considera ca se poate vorbi de trei **obiective ale politicilor sociale**:

- eficienta în folosirea resurselor;
- distribuirea acestora în acord cu echitatea sau justitia;
- pastrarea libertatii individuale.

Dar se poate considera ca ultimul obiectiv deriva, de fapt, din modul în care sunt interpretate primele doua, libertatea individului fiind restrânsa în fapt tocmai de implicarea statului (prin redistribuire) în problemele pietei libere ale carei rationalitati supreme sunt tocmai libertatea si eficienta.

Putem deci sa constatam ca toate modalitatile de definire a eficientei economice si a corectitudinii felului în care statul se implica în economie (teoriile economice) constau în distribuirea importantei între cei doi actori principali pentru economie, piata si statul, si implicit între cele doua tipuri de obiective si deci de rationalitate.

Pentru libertarieni (de la clasicii Hume si Adam Smith în secolul al XVIII-lea la Hayek si Friedman), importanta este doar piata libera, cu rationalitatea eficientei care deriva din libertatea individuala ce nu trebuie îngradita prin interventia statului.

La extrema cealalta, pentru marxisti, corectitudinea exprimata prin egalitate este importanta si nimic altceva; iar corectitudinea si egalitatea sociala nu pot fi atinse decât prin controlul total pe care statul ar trebui sa îl exercite asupra pietei, cu pretul îngradirii libertatii individuale.

La mijloc, ca teorii mai echilibrate, sunt în general plasate cele doua viziuni liberale, "utilitarismul" si "justitia sociala" promovata de Rawls, ca teorii care considera ca eficienta si corectitudinea

(*fairness*) politicilor sociale pot fi mai bine reprezentate prin coexistenta principiului pietei libere cu implicarea statului în economie (Barr, 1998).

Pentru utilitaristi, obiectivul principal este distribuirea "bunurilor" de baza (care includ bunuri si servicii, drepturi, libertati si putere politica), astfel încât sa fie maximizata utilitatea totala a membrilor societatii (deci sa fie maximizata fericirea sau bunastarea totala într-o societate). Pentru aceasta, "bunurile" ar trebui produse si alocate eficient si distribuite în mod echitabil (nu neaparat egal).

Critica adusa utilitarismului se refera în special la faptul ca, pe de-o parte, el este preocupat de maximizarea sumei totale a utilitatii, dar nu si de modul în care aceasta este distribuita între indivizi (iar acest mod poate fi injust) si, pe de alta parte, ca libertatea individuala (în acest caz, aceea de a decide singur privind propria bunastare) si utilitarismul (maximizarea bunastarii totale) sunt uneori incompatibile, greu de atins simultan (Sen, 1970, 1973, 1982, citat de Barr, 1998). În acest al doilea caz, considera Barr, se poate ajunge, printre altele, la argumente estetice, de identitate sexuala sau de comportament în includerea sau excluderea unor indivizi între/dintre beneficiarii politicilor sociale, ceea ce transforma utilitarismul într-o doctrina neoliberala.

Pentru Rawls, "justitia sociala" presupune o negociere a principiilor distribuirii bunurilor de catre indivizi care îsi urmaresc interesul individual, dar sub doua conditii (contractuale în acest fel): sa respecte principiile justitiei si sa ia decizii "din spatele unui val de ignoranta", care, de fapt, i-ar face sa faca abstractie de apartenenta lor sociala, în acest caz, interesul lor individual fiind abstractizat la interesul oricarui cetatean care se poate afla pe orice pozitie sociala (Rawls, 1972).

Criticile numeroase aduse teoriei lui Rawls se refera la imposibilitatea negociatorilor de a lua decizii din spatele valului de ignoranta (Nisbet, 1974), la faptul ca, luând o decizie în astfel de conditii, va rezulta o definitie a justitiei dependenta cultural (Miller, 1976), la îngustimea listei libertatilor etc. Miller considera ca dintre cele trei componente ale justitiei sociale: drepturi, merite (a primi ceea ce ti se cuvine prin merit) si nevoi, meritele (*deserts*) unui individ si nevoile altuia (satisfacerea lor) pot intra în conflict, iar acesta este rezolvat în functie de tipul de societate în discutie (în favoarea meritelor în societatile bazate pe piata si în favoarea nevoilor în societatile colectiviste), acest fapt generând definitii diferite ale justitiei sociale. De aici imposibilitatea elaborarii unei teorii generale privind justitia sociala (Miller, 1976).

Ca o concluzie la teoriile anterior prezentate, pentru politicile sociale ale unei societati echilibrate nu se poate pune, din start, problema variantelor extreme (libertarianism sau comunism). O optiune clara între variantele "de mijloc" (o a treia cale certa) tine de mai multi factori. Dintre acestia, tin sa accentuez importanta celor doua elemente esentiale pentru politicile sociale, eficienta si echitatea sau justitia sociala (în sens larg, nu doar rawlsian), care trebuie sa coexiste pentru a mentine ceea ce a fost numit *statul bunastarii, compromisul istoric* dintre munca si capital, dintre piata si stat (ca institutii predominante).

Ce trebuie sa presupuna însa în plan concret "corectitudinea" politicilor sociale, echitatea sau justitie sociala (în sens larg)? Iata **un model concret de analiza a principiilor redistribuirii,** pornind de la ideea de echitate sociala. Deborah Stone (1988) a introdus trei dimensiuni pentru a caracteriza redistribuirea bunastarii:

1. beneficiarii unui program/ajutor (cine primeste ceva);
2. itemul/ajutorul (ce este acordat beneficiarilor);
3. procesul de acordare a ajutorului (cum este gândita si realizata distribuirea ajutorului).

Pentru claritatea demonstratiei, autoarea foloseste initial clasica metafora a "împartirii prajiturii", enumerând variantele pe care si le-a imaginat sau care i-au fost sugerate pentru a împarti/distribui în mod corect (egal sau echitabil), la început de an universitar, o mare prajitura de ciocolata cu care de fiecare data le facea cinste studentilor si/sau profesorilor. Utilizând cele trei concepte-cheie cu diverse variante ale lor, Stone gaseste opt posibilitati concrete de combinare a lor, îndeplinind una dintre cele doua conditii de "corectitudine" (sau acceptabilitate) a distributiei unui beneficiu/ajutor: *egalitatea sau echitatea.*

Egalitatea este utilizata ca termen care sa denote identitate si se refera la partea distributiei care include uniformitatea - uniformitate a "feliilor de prajitura" (beneficiului), a "meselor" (venitului sau consumului total) sau a puterii votului pentru fiecare beneficiar.

Echitatea se refera la corectitudinea distributiilor (*fairness*) chiar în cazul când ele includ si elemente de egalitate si elemente de inegalitate. De exemplu, în cazul concret prezentat de Stone, o distribuire "egalitara" putea presupune împartirea unor bucati de prajitura egale pentru toti studentii din clasa ei. Aceasta varianta nu era însa echitabila, pentru ca unii studenti nu mâncau deloc dulciuri, altii tocmai veneau de la o petrecere la care se servisera gratuit dulciuri, iar altii nu optasera pentru acel curs, deoarece nu fusesera anuntati ca se va servi prajitura în mod gratuit. Apar astfel diverse variante de distribuire echitabila a prajiturii, inclusiv aceea, sugerata de unii profesori, a distribuirii unor bucati de marimi diferite, care sa varieze în functie de rangul universitar al fiecaruia, urmând ca profesorii sa le ia pe cele mai mari, iar asistentii si studentii firmituri sau nici macar atât.

Ulterior, variantele aparute în acest exercitiu practic sunt abstractizate cu ajutorul celor trei concepte de mai sus sub forma a opt variante de distribuire, în mod egal sau echitabil în rândul unei populatii, a oricarui bun, inclusiv a "marii prajituri", care este într-o societate bugetul statului. Voi prezenta în continuare toate cele opt variante teoretice, însotite de exemple (reale sau doar posibile) pe care le-am considerat potrivite pentru a ilustra procesele de distribuire-redistribuire a bunastarii în societate.

1. **Distributii egale pentru beneficiari, dar drept de a fi beneficiari inegal**. În practica, dreptul de a fi membru/beneficiar este conferit de criterii precum cetatenia sau de diverse criterii asociate cu meritul (de exemplu, dreptul de a fi student bursier pentru studentii unei universitati este egal, dar nu toti tinerii de

vârsta lor ajung studenti, deci nu toti au dreptul la o bursa).

2. **Beneficii diferite pentru ranguri/ categorii diferite, dar beneficii egale pentru ranguri/categorii egale. Este ceea ce se mai cheama *echitate verticala*.** Distributia clasica bazata pe rang este cea a salariilor din institutiile bugetare pentru diverse niveluri de instruire si de vechime.
3. **Beneficii diferite pentru indivizi, dar egale pentru grupuri (*echitate orizontala*).** În realitate, sistemul de repartizare bazat pe cote este solicitat de grupurile care se considera defavorizate (femei, minoritati etnice sau rasiale etc.) si modalitatea clasica de aplicare a lui se cheama *discriminare pozitiva* sau "actiune afirmativa".

De retinut ca primele trei variante se refera toate la criterii de stabilire a beneficiarilor, iar variantele 2 si 3 se refera la modul în care o societate este divizata în interior.

Urmatoarele doua variante se refera la definirea beneficiului, a "feliei" obtinute de fiecare beneficiar.

4. **Beneficii specifice inegale, dar venituri totale egale.** Aici beneficiul este privit ca o parte din venitul total al unui beneficiar, egalitatea fiind a întregului, si nu a partii. Exemplul cel mai bun este cel al ajutorului social, care la noi este gândit (teoretic) ca o completare în cuantum diferit a veniturilor unei familii, pâna la un anumit nivel minim pe membru de familie, egal pentru toti beneficiarii.
5. **Beneficii inegale, dar importanta/ valoarea lor pentru beneficiari egala**. Este cazul în special al serviciilor (de sanatate, servicii de asistenta sociala etc.) care trebuie adaptate la nevoile specifice ale fiecarui individ.

Variantele 6, 7 si 8 se refera la natura proceselor de distribuire: competitie, loterie sau alegeri/vot. Spre deosebire de primele cinci variante pentru care "corectitudinea" se refera la rezultatul final, la aceste ultime trei variante, corectitudinea se refera la procesul prin care se ajunge la rezultatul final (vezi *justitie procedurala*).

6. **Beneficii inegale, dar egalitate a resurselor la începerea competitiei.** Admiterea în învatamântul superior de stat (care este gratuit) sau acordarea burselor de merit sunt cele mai bune exemple.
7. **Beneficii inegale, dar egalitate statistica a sanselor.** Principiul loteriei nu este folosit de stat în politicile sociale, dar el ramâne o varianta teoretica utilizata, de exemplu, de posturile de televiziune particulare în acordarea/redistribuirea unor premii/resurse. Diverse bunuri "rare" mai sunt distribuite pe principiul loteriei de grupuri cu principii de functionare echitabile, precum studentii. Locurile cele mai bune în caminele universitatii se acorda uneori pe acest principiu, daca cererile depasesc oferta de locuri si cu conditia sa nu existe alte criterii de diferentiere a studentilor.
8. **Beneficii inegale, dar drept de vot egal**. Principiul este utilizat atunci când resursele pot acoperi doar o parte din cereri, de exemplu, la repartizarea fondurilor pe proiecte/prioritati, în interiorul unei organizatii neguvernamentale sau în

comunitati locale, daca se respecta conditia participarii la vot a tuturor beneficiarilor potentiali.

Dupa cum se poate observa, între cele opt variante de distribuire echitabila a unor resurse, inclusiv a celor bugetare, nu exista varianta presiunii, a utilizarii fortei, care este în sine inechitabila. Rezulta în mod logic ca obtinerea unor avantaje de catre grupurile sindicale, de exemplu, care pot exercita presiuni asupra decidentilor (guvernantii) datorita pozitiilor de monopol detinute în diverse puncte ale economiei este, în sine, inechitabila. Caracterul inechitabil este dat în special de faptul ca apartenenta sindicalistilor la o companie (cel mai adesea de stat) cu pozitie de monopol nu este un merit individual, ci o pura întâmplare care îi diferentiaza de alti cetateni care nu pot sa protesteze, desi poate au aceleasi salarii si aceeasi calificare (merite).

La extrema cealalta, a segmentelor sociale puternic defavorizate, se afla cei care nu pot sa-si faca publice nemultumirile la fel de pregnant, cei care prin natura segmentului social de care apartin pot organiza mult mai greu un lobby eficient în favoarea lor. Pensionarii si somerii sunt doua exemple de astfel de segmente sociale care nu pot face greve si nu pot negocia colectiv, copiii fiind si mai dezavantajati de faptul ca sunt reprezentati de intermediari în relatiile cu guvernantii si, fiind minori, nici nu au drept de vot, deci nu sunt un segment interesant pentru liderii politici. Sunt câteva dintre motivele pentru care aceste segmente sociale sunt ignorate de guvernanti comparativ cu altele amintite mai sus. Pentru a sublinia astfel de inechitati create de sistemul de politici sociale, în ultima vreme se utilizeaza termenul de *excluziune sociala*, segmentele sociale amintite fiind uneori nu doar nedreptatite, ci complet ignorate de guvernanti si excluse de la diverse beneficii sociale.

Structura sistemului de politici sociale

Politicile sociale sunt elaborate si promovate de stat prin intermediul institutiilor centrale si locale, cu sprijinul comunitatilor. Parlamentul adopta legislatia sociala (inclusiv legea bugetului de stat si legea bugetului asigurarilor sociale), iar guvernul propune legi si le pune în practica prin intermediul ministerelor si agentiilor nationale si al structurilor din teritoriu ale acestora.

Câteva elemente sunt esentiale pentru politicile sociale ale fiecarui stat:

- **legislatia sociala** - care stabileste cadrul politicilor sociale, responsabilitatile privind finantarea, implementarea si evaluarea politicilor sociale;
- **finantarea** - care asigura resursele necesare pentru programe, proiecte si beneficii sociale. Indicatori precum ponderea cheltuielilor sociale în PIB ne pot da o imagine a efortului de finantare a politicilor sociale facut de fiecare stat;
- **resursele umane** - alcatuite din specialisti în politici sociale, asistenta sociala, sociologie, pedagogie, economie etc., care elaboreaza si implementeaza politicile sociale.

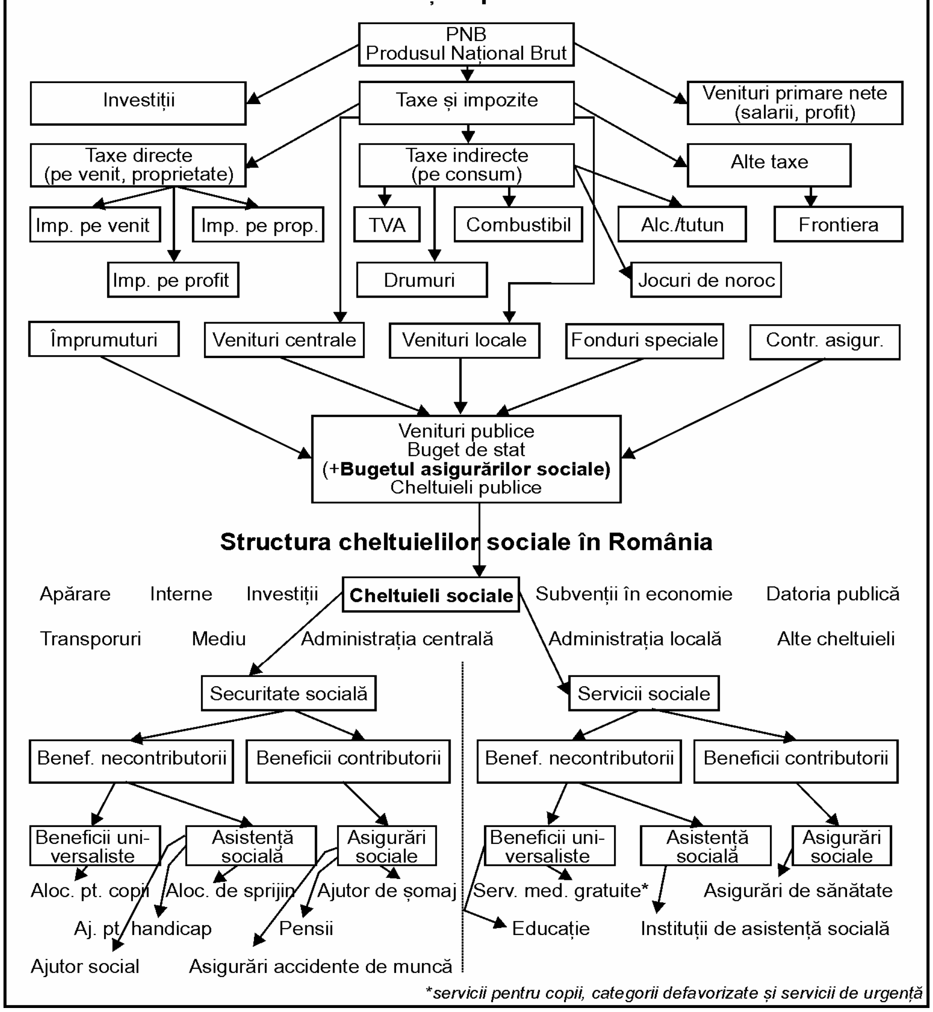
În cadrul sistemului global al politicilor sociale dintr-un stat se pot distinge **politici sociale de ramura,** care se refera la subsisteme ale sistemului social: politici în domeniul sanatatii, educatiei, copilului, persoanelor vârstnice,

persoanelor cu handicap, politici de combatere a saraciei etc.

Finanțarea politicilor sociale

Finantarea politicilor sociale se realizeaza prin contributia tuturor platitorilor de impozite, de la bugetul de stat, din resursele bugetelor locale, din contributia celor asigurati în cazul asigurarilor sociale si din fondurile sociale speciale destinate protectiei unor grupuri sociale neacoperite de celelalte resurse.

Structura finanțării politicilor sociale



Pentru nivelul efortului de protectie sociala sunt importanti indicatori precum produsul intern brut (PIB)/cap de locuitor, care caracterizeaza resursele generale din economia unei tari, nivelul fiscalitatii (care determina resursele bugetare) si ponderea cheltuielilor sociale în PIB. Ponderea cheltuielilor sociale publice în PIB a fost în România de 14-16,5% dupa 1989, ea fiind cu mult sub media Uniunii Europene (21,5% în 1990) si mai ales sub cea a unor tari precum Suedia (33% din PIB cheltuieli sociale în 1990), în conditiile în care PIB-ul per capita este cu mult mai mare în tarile UE decât în România.

În schema anterioara sunt prezentate sistemele de finantare a politicilor sociale în România, cu partea de venituri si cea de cheltuieli a sistemului protectiei sociala.

Exista si alte ajutoare, beneficii, servicii care nu sunt mentionate în schema anterioara sau care nici macar nu sunt prezente în structura statului bunastarii din România. Serviciile în domeniul locuintelor (locuinte sociale, beneficii sistematice pentru plata unor cheltuieli privind locuinta pentru persoanele sarace) sunt sau foarte rare sau chiar inexistente în România.

De mentionat, de asemenea, ca rolul "statului" este exercitat atât prin institutii centrale (ministere, agentii nationale), cât si prin institutii ale administratiei publice judetene sau locale (consilii judetene si consilii locale, agentii judetene, directii judetene etc).

Consecințele politicilor sociale

Oricum, indiferent de variantele concrete propuse pentru atingerea obiectivelor statului privind furnizarea bunastarii individuale, o componenta "morala" a acestor obiective exista si ea consta în general în ideea de reducere a inegalitatilor/inechitatii sociale la nivelul societatii; cu alte cuvinte, în diminuarea diferentelor sociale dintre cei de la baza ierarhiilor sociale. Potrivit acceptiunii generale, obiectivul politicilor sociale este reducerea inegalitatii sociale si asigurarea bunastarii sociale. Economistii preocupati de bunastare nu se rezuma însa la obiectivele "morale" (gen justitie sau echitate sociala) ale politicilor sociale, ei le adauga întotdeauna pe cele economice, care ar putea fi reunite, simplificând putin, sub umbrela termenului eficienta. În fond, reducerea inegalitatii sociale, cresterea participarii/incluziunii sociale nu pot fi urmarite "indiferent de pret". Un echilibru între cele doua tipuri de rationalitate - morala si economica - între piata, ca exponenta a libertatii individuale, si functia de redistribuire a statului, ca institutie a justitiei sociale, trebuie sa existe.

Perspectivele politicilor sociale

Anii '90 par sa fi fost ani de cotitura pentru politicile sociale în general si pentru statul bunastarii ca varianta occidentala moderna a acestora în special. Evenimente precum prabusirea fostului bloc comunist, scaderea credibilitatii acordate politicilor sociale neoconservatoare promovate de Reagan sau Thatcher ori cresterea grava a deficitului bugetar suedez care a readus în discutie problema eficientei unui stat social-democrat cu taxe uriase si sectorul bunastarii supradezvoltat si-au pus amprenta pe dezbaterile privind prezentul si mai ales viitorul statului bunastarii. Procesele de integrare regionala si de globalizare vin, de asemenea, cu contributia lor în configu-

rarea tendintelor majore în politicile sociale.

Ramesh Mishra (1993) considera ca asistam la un moment de criza a "teoriilor bolta", "care promit emanciparea umana sau cauta sa produca o justificare universala pentru adevar", marxismul, social-democratia sau neoconservatorismul. Dupa criza statului bunastarii keynesian si a comunismului, aceste utopii si-au pierdut credibilitatea (Mishra, 1993, p.18).

Considerând ca asistam la sfârsitul istoricismului, si nu al istoriei, Mishra argumenteaza ca, desi în feluri diferite, toate cele trei perspective (marxismul, tranzitia democratica spre socialism si neoconservatorismul) au privit statul bunastarii ca pe un fenomen de tranzitie. Ele s-au dovedit însa utopice, pentru ca statul bunastarii este înca în viata, desi "somajul zero" este o idee depasita. Statul bunastarii a fost serios zgâltâit de masurile neoconservatoare, fara sa fie însa serios afectat. Ultima "metanaratiune", neoconservatorismul, a încercat timp de 15 ani sa atace statul bunastarii, pe care l-a considerat sursa tuturor problemelor economice. Dupa perioada Reagan si Thatcher, dupa 15 ani de guvernare neoconservatoare în SUA si Marea Britanie, nu putem însa spune ca principalele programe sociale au fost desfiintate, aceasta ideologie dovedindu-se aproape neputincioasa în "lupta" cu statul bunastarii (Mishra, 1993).

Iesirea din perioada metateoriilor si a istoricismului afecteaza totusi statul bunastarii ca model de politici sociale (Mishra, 1993; Pierson, 1991). Fara sa se hazardeze în a face predictii clare privind viitorul politicilor sociale în general si a regimurilor bunastarii în special, specialistii lanseaza urmatoarele ipoteze sau directii de evolutie a statului bunastarii:

– În Suedia, va fi probabil evitata pensionarea timpurie prezenta în Europa si se vor optimiza, în schimb, posibilitatile de angajare. Dar "problema bolii costurilor" nu va putea fi evitata. Datorita cresterii duratei de viata, este posibil sa creasca "ocuparea în munca", iar un procent mai mare de 30% al angajatilor în sectorul de stat va necesita reduceri salariale datorita plafonarii nivelului de taxare. Reducerile salariale ar putea deveni "calcâiul lui Ahile" pentru statul bunastarii suedez (Esping-Andersen, 1990). Integrarea deplina în Uniunea Europeana a Suediei aduce si ea presiuni suplimentare pentru apropierea treptata de modelul "continental" al politicilor sociale.
– În regimul german, lupta se va da în continuare pentru o economie industriala de mare productivitate si pentru a finanta povara mentinerii unei populatii de pensionari si nonactivi în mare crestere. Amenintarea o va constitui criza costurilor acestui surplus de populatie care se va rasfânge asupra economiei (Esping-Andersen, 1990).
– Sistemul american pare mult mai apropiat de felul în care vor arata politicile sociale postmoderne. Faptul ca America nu a agreat cu adevarat niciodata ideea de "somaj zero", ca stânga nu a fost niciodata puternica aici ori ca miscarile precum cele antirasiste sau feministe caracteristice postmodernismului aici au o istorie mai veche face ca America de Nord sa fie postmoderna înainte de vreme. Acest fapt

va determina, probabil, o amploare mai mica a schimbarilor în domeniul politicilor sociale (Mishra, 1990).

– Europa, în ansamblu, va trebui sa urmeze directia deja clara în SUA, cu restrângerea rolului statului în producerea bunastarii. Este posibil ca "nu numai «somajul zero» dar si universalismul sa înceteze de a mai fi vazut ca sacrosanct în lumea postmoderna" (Mishra, 1993, p. 35).

Pe de alta parte, procesul de integrare europeana va necesita acomodarea unor orientari diferite ale politicilor sociale la existenta federala a noii Europe. Deja mai multe tari puternice sprijina si ideea unei "cetatenii sociale" europene, si nu numai a "cetateniei economice si partial politice" ca până acum. Oricum, vor fi dificil de împacat orientarile diferite, precum cea nordica, universalista, si cea anglo-saxona, rezidualista (Leibfried, 1993).

În plan global:

– Tripartitismul (sau neocorporatismul) ca modalitate de management a conflictelor de munca îsi va continua declinul (Mishra, 1993).
– Puterea sindicatelor va continua sa scada, cauzele principale ale fenomenului (cresterea numarului de "gulere albe", scaderea numarului de muncitori manuali si trecerea multora în sectorul particular) fiind tendinte dificil de stopat (Mishra, 1993). Din nou, influenta americana exercitata prin organisme internationale (precum FMI), dar si prin puternicele companii transnationale americane va determina apropierea si a altor economii de modelul american, în care sindicatele au un rol redus în elaborarea politicilor economice si sociale.
– Se va trece de la politicile "de clasa" la cele pluraliste, *noile miscari sociale* (ecologismul, comunitarismul, feminismul sau etnicismul) se vor dezvolta, "taind" limitele claselor sociale (Pierson, 1991; Mishra, 1993).
– Expansiunea transnationala a firmelor si a marilor creditori va face din ce în ce mai dificil controlul national asupra fenomenelor economice, dar va limita si posibilitatile de presiune ale muncitorilor.

"Daca este ceva de importanta majora pentru statul bunastarii dinspre postmodernism, acest ceva este spiritul dionisiac al inovatiei, schimbarii si progresului material întruchipat de economia de piata. Spiritul apolonian întruchipat de bunastarea sociala pare destinat sa ramâna un element subsidiar, unul care, în sens larg, trebuie sa se armonizeze cu interesele economice" (Mishra, 1993, p. 35).

Pentru România, evolutia politicilor sociale sta sub semnul problemelor economice si al destinului sau european. Pentru ca necesitatea cresterii economice (si a sporirii competitivitatii economiei românesti pe piata internationala) pune oarecum în plan secund problemele si politicile sociale si pentru ca resursele bugetare sunt în continuare insuficiente, orientarea rezidualista a politicilor sociale "românesti" postrevolutionare se va mentine cel putin pe termen mediu.

Masurile populiste, cu caracter electoral si cosmetic, si semiinstitutionalizarea asemanatoare cu cea descrisa de Leibfried ca fiind caracteristica tarilor latine (mai ales celor nou venite în Uniunea Europeana) nu mai pot continua fara o eficientizare a utilizarii fon-

durilor sociale. Rabdarea ajunsa la extrem a populatiei saracite si presiunile internationale vor determina probabil masuri de protectie sociala mai coerente si mai responsabile. Ele nu pot avea însa caracter universalist, pentru ca populatia oficial activa este împovarata de rate de dependenta uriase si pentru sistemele de asigurari, si pentru masurile de asistenta sociala. O ameliorare a echitatii redistribuirii se face deja vizibila prin noua lege a pensiilor si se va extinde probabil si la sistemul de asistenta sociala.

Familia va juca probabil si în viitor un rol important, iar principiul subsidiaritatii este posibil sa fie "adoptat" si de oamenii politici si institutionalizat.

Un alt factor de presiune va veni dinspre Europa, unde procesul de integrare este conditionat si de indicatori sociali. România, ca tara aspiranta la un loc între tarile membre ale Uniunii Europene, va trebui sa-si armonizeze politicile sociale cu cele comunitare. În acest plan, este posibil sa asistam la o dubla presiune vest-europeana asupra României, atât prin intermediul criteriilor economice de admitere în UE, cât si prin intermediul criteriilor sociale si ale respectarii drepturilor omului. Daca adaugam la toate acestea exigentele NATO fata de tarile din est privind modernizarea tehnicii de lupta ca o conditie pentru aderare, vom asista la o presiune fantastica asupra bugetului în urmatorii ani. În aceste conditii, este probabil ca partea sociala a bugetului sa ramâna scazuta, probabil la nivelul actual.

Singura posibilitate viabila de îmbunatatire a serviciilor sociale si a nivelului de trai care se întrezareste este o îmbinare cât mai buna, pe principiile complementaritatii si subsidiaritatii, a rolului statului, familiei si comunitatii în asigurarea protectiei sociale. Masurile universaliste, desi de dorit, par departe de a fi probabile sau posibile în România acestui început de mileniu. ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: statul bunastarii; modele de politici sociale; justitie sociala; justitie distributiva; justitie procedurala; cetatenie; egalitate; echitate verticala; echitate orizontala; economia bunastarii; bunastare sociala; noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii; politici sociale postmoderne

Bibliografie selectiva: **Alcock, Erskine si May (1998); Barr (1998); Esping-Andersen (1990); Mishra (1993); Pierson (1991, 1998); C. Zamfir si E. Zamfir (1995); Zamfir (1999)**

Politici sociale adresate femeilor

Termenul de politici sociale adresate femeilor vizeaza un spectru larg de problematici care au ca obiectiv central asigurarea egalitatii de sanse între femei si barbati si cresterea participarii femeilor la sfera publica, sfera privata fiind considerata în mod traditional ca destinata femeilor.

Obtinerea de drepturi cetatenesti egale cu ale barbatilor, cum ar fi dreptul la vot sau dreptul de libera asociere, a fost realizata în majoritatea statelor lumii moderne. Din acest motiv, cele mai multe masuri de politici sociale destinate femeilor vizeaza aspecte precum îmbunatatirea conditiilor economice ale femeilor, participarea la viata politica, implicarea în luarea deciziilor politice

care le afecteaza direct situatia, protectia femeilor în sfera vietii private (fata de violenta domestica, abuzuri sau hartuire sexuala). O contributie esentiala în obtinerea de drepturi civile si sociale pentru femei a avut-o miscarea feminista care a militat pentru aceste drepturi si a influentat în multe cazuri deciziile politice.

Tipuri de abordări ale politicilor de promovare a şanselor egale

Exista mai multe tipuri de abordari care au fost urmate pentru protejarea intereselor femeilor si pentru a asigura acestora participarea cât mai activa la sfera publica. Acestea pot fi aplicate în domenii diferite, iar optiunea pentru una dintre ele depinde în mare masura de optiunea ideologica a celor care elaboreaza politica respectiva, precum si de situatia femeilor din tara respectiva si de sustinerea din partea populatiei pentru un anumit tip de abordare. Un prim tip îl reprezinta **tratamentul egal**. Aceasta abordare, sustinuta de liberalism si în special de feminismul liberal, prevede acordarea de acces egal si tratarea în maniera similara a femeilor si barbatilor, fara sa se ia în considerare existenta unor diferente de gen. Astfel, prin acordarea de drepturi egale si a accesului egal, persoanele au practic sanse egale pe piata, iar diferentele care apar între acestea se datoreaza diferentelor de competenta, si nu de gen. Conform acestei abordari, este suficient sa nu existe interdictii în ceea ce priveste accesul femeilor la educatie sau angajare pentru a se asigura participarea femeilor la sfera publica.

Un al doilea tip de abordari porneste de la recunoasterea diferentelor de gen si cauta sa creeze oportunitati pentru femei, care au fost istoric defavorizate (Raes, 1999). Acest tip de abordari include o serie larga de actiuni destinate crearii de sanse egale pentru femei, de intensitate diferita, care variaza de la **actiunea pozitiva** si **actiunea afirmativa** pâna la **discriminarea inversa**. **Actiunea pozitiva** include o serie de masuri care încearca sa asigure integrarea femeilor în munca si educatie, tinând cont de faptul ca acestea au o serie de responsabilitati suplimentare în cadrul familiei, încercând practic sa echilibreze balanta munca-familie (p. 171). În aceasta categorie sunt incluse o serie de masuri de tip educational, cum ar fi organizarea de cursuri speciale pentru femei care sa le introduca în noile tehnologii, acces la studii de tip seral pentru femeile care vor sa îsi continue studiile dupa ce au copii sau masuri legate de accesul la piata muncii, de exemplu, asigurarea unui program flexibil de munca, slujbe cu program redus, munca la domiciliu.

Discriminarea pozitiva (actiunea afirmativa, cum este numita aceasta în literatura americana) merge mai departe si vizeaza nu egalitatea de sanse sau cea a conditiilor, pe care încearca sa le promoveze actiunea pozitiva, ci egalitatea rezultatelor. Aceasta se obtine prin aplicarea de politici destinate sa transforme inegalitatile de conditii existente în egalitatea rezultatelor (Bagilhole, 1997). Asa cum arata autoarea, aceasta abordare este sustinuta mai ales de stânga politica radicala, dar si de feminismul radical. Astfel, masurile prevazute a fi aplicate sunt destinate sa repare nedreptatile trecute, intervenind la nivelul rezultatelor prezente. Ariile cel mai des vizate sunt angajarea si educatia. Discriminarea

pozitiva prevede adoptarea de masuri care sa duca la cresterea numarului categoriilor subreprezentate într-o anumita profesie sau la un anumit loc de munca. Programele actiunii afirmative/ discriminarii pozitive îsi fixeaza obiectivul urmarit în doua forme: *scopuri* si *cote*. În primul caz, programul stabileste anumite scopuri în ceea ce priveste compozitia fortei de munca sau a populatiei scolarizate si anumite orare de punere în practica a acestor scopuri. De exemplu, o organizatie îsi propune ca, în 15 ani, jumatate dintre angajatii sai ce ocupa o anumita pozitie sa fie femei. Astfel, îsi stabileste ca scop ca, în urmatorii 7 ani, 35% din cei care ocupa pozitia respectiva sa fie femei, în 10 ani 45%, iar în 15 ani 50%. Cel de-al doilea tip de obiective utilizate este reprezentat de cote, care reprezinta procente fixe stabilite. De exemplu, o organizatie îsi stabileste drept scop ca 30% dintre managerii de nivel mediu sa fie femei. Atunci când se va face selectia pentru posturile respective vor avea prioritate femeile pâna în momentul în care se atinge cota respectiva. Clayton si Crosby (1992) identifica o serie de masuri utilizate de discriminarea pozitiva/actiunea afirmativa pentru a-si realiza obiectivele. Printre acestea se numara: organizarea de *programe de pregatire speciale*, destinate sa îndrepte inadecvarile în pregatirea profesionala, care sunt utile atunci când membrii grupurilor dezavantajate, respectiv femeile, în cazul luat în discutie, sunt deficienti în ceea ce priveste pregatirea profesionala, dar nu din cauza lipsei de competenta, ci din cauza lipsei de oportunitati; *recrutarea tintita*, destinata sa compenseze deficientele procedurilor de selectie, care, de exemplu, favorizau mai mult barbatii pentru obtinerea unei slujbe; introducerea de *noi proceduri de selectie*, masura destinata sa compenseze tot lipsurile procedurilor de selectie, dar prin restructurarea acestora; *utilizarea genului în realizarea selectiei*, adica preferarea angajarii femeilor într-o anumita pozitie.

Un ultim tip de strategie care se încadreaza în aceasta categorie îl reprezinta **discriminarea inversa**. Aceasta reprezinta preferinta bazata pe gen pentru femei în competitia pentru o resursa rara, dezavantajându-i pe barbati (Peters, 1999). Autoarea face distinctia între discriminarea inversa slaba, care reprezinta preferinta pentru femei în fata barbatilor în acordarea unui post, când candidatii au calificare egala, si discriminarea inversa puternica, reprezentata de cazul în care sunt preferate pentru un anumit post femeile indiferent de calificarea pe care o au. Discriminarea inversa reprezinta cazul extrem al acestor strategii bazate pe recunoasterea diferentelor de gen.

Un al treilea tip de abordare porneste de la recunoasterea faptului ca exista nu numai diferente între femei si barbati, ci si între femei si femei si între barbati si barbati (Roes, 1999), adica femeile nu reprezinta un grup omogen. Aceasta abordare, numita a **acceptarii diferentelor**, îsi are originea în teoriile postmoderne care valorizeaza diferenta si diversitatea. Acceptarea diferentelor porneste de la ideea ca normele sociale sunt, de fapt, normele masculine si de aceea este necesara cunoasterea si constientizarea acestor norme si valori, pentru a le putea înlocui cu un alt set de valori si norme care sa accepte diversitatea si dife-

renta. Aceasta abordare s-a dezvoltat mult în urma lucrarilor Conferintei Mondiale a Femeilor de la Beijing, care a avut loc în 1995. Masurile promovate vizeaza în primul rând recunoasterea androcentricitatii, care presupune identificarea si constientizarea valorilor si normelor existente în societate, precum si înlocuirea acestora. Un alt tip de masura caracteristica acestei abordari o reprezinta raportarea de statistici dezagregate pe sexe, adica raportarea datelor referitoare la populatie separat pentru femei si barbati, fapt care ajuta la surprinderea mai fidela a situatiei celor doua genuri în parte si la evaluarea mai buna a efectelor pe care le au politicile destinate femeilor. Suedia a fost prima tara care a introdus în anii '80 acest tip de raportare. Un alt tip de masuri promovate îl reprezinta implicarea beneficiarilor, respectiv a femeilor care beneficiaza, în furnizarea de servicii sociale, respectiv informarea si consultarea acestora cu privire la tipul de servicii care sunt oferite.

Tipuri de măsuri destinate să asigure şanse egale pentru femei

Politicile destinate sa asigure sanse egale pentru femei în ceea ce priveste participarea la sfera publica s-au dezvoltat în mai multe sectoare ale vietii sociale. O mare atentie a fost acordata educatiei si pregatirii profesionale, angajarii si reconcilierii dintre angajare si viata de familie, precum si participarii femeilor la viata politica.

În domeniul *educatiei,* masurile adoptate acopera o gama larga de abordari ale sanselor egale amintite anterior, mergând de la egalitatea tratamentului pâna la discriminarea pozitiva. Probabil ca primele masuri care au fost luate cu privire la egalitatea de sanse ale celor doua sexe în ceea ce priveste accesul la educatie au fost cele care au permis accesul liber al femeilor la educatie, interzicând discriminarea în accesul la institutiile de învatamânt în functie de sexul candidatului. Însa reprezentantele miscarii feministe au aratat ca tratamentul egal în ceea ce priveste accesul la educatie nu este suficient, deoarece femeile au o serie de nevoi speciale generate de rolurile de gen traditionale, revenindu-le astfel o serie de sarcini în sfera domestica, sarcini care le îngreuneaza accesul la procesul educativ. Din acest motiv, nu este suficienta asigurarea tratamentului egal, ci este necesara si asigurarea de conditii egale, prin adaptarea procesului de învatamânt la nevoile specifice ale femeilor. Masurile folosite pentru a asigura egalitatea conditiilor vizeaza organizarea de cursuri speciale pentru femei care sa le familiarizeze cu noile tehnologii, de exemplu, si sa le faciliteze astfel accesul pe piata muncii dupa o perioada de întrerupere datorata cresterii copiilor sau organizarea de cursuri cu program seral sau de învatamânt la distanta care sa permita combinarea programului de munca si de îngrijire a copiilor cu cel educativ.

Alte masuri merg mai departe si aplica metodele discriminarii pozitive în educatie, deoarece considera ca nici asigurarea egalitatii conditiilor nu este suficienta pentru repararea inegalitatilor de gen. Programele incluse în aceasta categorie prevad masuri precum selectarea preferentiala a femeilor în ceea ce priveste accesul la educatie sau crearea de locuri speciale pentru femei în anumite forme de învatamânt, mai ales în cadrul unor ramuri si specializari în care femeile sunt subre-

prezentate, cum ar fi cazul specializarilor tehnice sau al stiintelor exacte. Un exemplu al utilizarii unor astfel de programe îl reprezinta cele dezvoltate în Statele Unite, în anii '70, de universitati precum Berkley si Stanford, care vizau procesul de selectie în cadrul institutiilor de învatamânt superior, atât la nivelul studentilor, cât si la nivelul cadrelor didactice (Clayton, Crosby, 1992). Un alt exemplu în acest sens îl constituie programul *Opportunity 2000*, care include 32 de universitati din Marea Britanie, printre care Oxford si Cambridge. Programul are drept scop explicit îmbunatatirea reprezentarii femeilor în cadrul învatamântului superior, la toate nivelurile acestuia, precum si cresterea numarului de femei în domenii si specializari precum stiintele exacte sau ingineria.

O alta revendicare a miscarii feministe a fost eliminarea stereotipurilor de gen manifestate de catre personalul didactic în cadrul procesului educativ. Pentru a raspunde unei astfel de solicitari este necesara atât revizuirea curriculumului scolar, cât si educarea celor implicati în procesul de învatamânt, în sensul eliminarii acestor stereotipuri si prejudecati.

Un alt domeniu considerat prioritar pentru promovarea egalitatii de sanse pentru femei îl reprezinta *angajarea în munca*. Si în acest caz, masurile adoptate de diferite state variaza de la interzicerea discriminarii în functie de gen, în ceea ce priveste selectarea, promovarea si plata în munca, pâna la masuri de selectare preferentiala propuse de actiunea afirmativa. Însa politicile din acest sector nu vizeaza doar cresterea angajarii în munca a femeilor, ci si dezagregarea pietei muncii, deoarece s-a constatat existenta unei segregari atât orizontale, cât si verticale la nivelul pietei muncii (Bagilhole, 1997; Roes, 1999). Segregarea verticala a pietei muncii presupune faptul ca femeile si barbatii sunt angajati în aceleasi domenii, însa barbatii detin pozitii ierarhic superioare, în timp ce segregarea orizontala implica faptul ca femeile sunt angajate în sectoare de activitate economica diferite de cele în care sunt angajati barbatii. Si în acest caz, masurile adoptate variaza de la tratamentul egal, care prevede eliminarea restrictiilor de gen atât în angajarea în anumite domenii de activitate, cât si în promovarea în cadrul organizatiilor, la discriminarea pozitiva. Un exemplu al politicilor care promoveaza discriminarea pozitiva în ceea ce priveste angajarea în munca este furnizat de Statele Unite, unde programele de actiune afirmativa sunt foarte dezvoltate. În afara institutiilor guvernamentale care promoveaza actiunea afirmativa, statul impune firmelor private care au contracte cu agentiile guvernamentale stabilirea de cote sau de scopuri si orare pentru angajarea femeilor.

Un alt set de politici destinate sa sustina implicarea femeilor în munca este reprezentat de masurile destinate sa reconcilieze munca platita si viata de familie. În aceasta categorie sunt incluse masuri precum asigurarea unui program de lucru flexibil, încurajarea muncii cu jumatate de norma sau a celei la domiciliu. Tot în aceasta categorie sunt incluse prevederile legale care stabilesc drepturile femeilor care îsi întrerup activitatea pentru nasterea sau îngrijirea copiilor, precum si oferirea de facilitati destinate îngrijirii co-

piilor (crese, gradinite, scoli cu orar prelungit). Tipuri de masuri care intra în aceasta categorie sunt concediul maternal si concediul parental sau garantarea drepturilor pe care le au pe piata muncii femeile gravide. Masurile legislative destinate protectiei femeilor gravide pe piata muncii prevad interzicerea concedierii femeilor pe motiv de sarcina si a expunerii acestora la conditii de munca ce ar putea sa le afecteze sanatatea.

Legislatia în domeniul concediului de maternitate prevede garantarea locului de munca pentru femeile care îsi întrerup activitatea pentru nasterea unui copil, precum si garantarea tuturor drepturilor care provin din contractul de munca. În plus, este prevazuta întreruperea activitatii pentru o anumita perioada de timp, care variaza de la 14 saptamâni, în tari precum Suedia si Germania, la 22 de saptamâni în Italia. De asemenea, plata în timpul acestui concediu variaza, plata drepturilor banesti fiind integrala în Franta, Germania, Portugalia si 75% din salariu în Suedia si Spania (Lohkamp-Himmighofen, Dienel, 2000).

O alta masura destinata reconcilierii dintre munca si familie o constituie introducerea în multe tari europene a concediului parental, care da dreptul parintilor sa îsi întrerupa munca pentru o perioada de timp în scopul îngrijirii copiilor, pastrându-si însa locul de munca si fiindu-le garantate toate drepturile care decurg din contractul de munca. Plata acestui concediu variaza de la o tara la alta. Scopul acestei masuri nu este doar de a da mamelor posibilitatea de a-si întrerupe activitatea pentru cresterea si îngrijirea copiilor, ci de a-i implica pe ambii parinti în aceasta activitate, deoarece ambii parinti pot beneficia de acest drept, existând chiar propuneri la nivelul legislatiei Uniunii Europene pentru obligativitatea ca ambii parinti sa beneficieze pe rând de acest drept (Lohkamp-Himmighofen, Dienel, 2000). Suedia a introdus concediul parental din 1974, iar beneficiile financiare generoase oferite parintilor în aceasta perioada stimuleaza atât mamele, cât si tatii sa îsi întrerupa activitatea pentru cresterea copiilor (Bergqvist, Jungar, 2000).

Un domeniu conex angajarii în munca îl constituie *sustinerea veniturilor* pe care le au femeile. Masurile promovate în acest domeniu pot fi grupate în trei categorii: masuri referitoare la impozitarea veniturilor, masuri referitoare la beneficiile contributorii pentru femei si oferirea de servicii si beneficii sociale necontributorii pentru femei. Aplicarea impozitului pe venitul individual, si nu pe cel al familiei, a constituit un element esential în stimularea participarii la piata muncii a femeilor în tarile nordice (Bergqvist, Jungar, 2000). Practicarea sistemului de impozitare a venitului întregii familii, în tari precum Germania, duce la descurajarea participarii femeii pe piata muncii, deoarece adaugarea unui venit suplimentar la cel al barbatului duce la cresterea excesiva a impozitului aplicat pe venit. În aceste conditii, pentru familie este mai avantajos ca femeia sa nu lucreze (Scheiwe, 2000).

Un alt tip de masuri sunt cele referitoare la beneficiile contributorii pentru femei. Conform modelului traditional de familie, pentru tarile vest-europene, barbatul este cel care participa pe piata muncii si care beneficiaza de

asigurarile pe care le plateste, în timp ce femeia care este casnica este acoperita de asigurarea pe care o are sotul. Acest model genereaza dependenta femeilor de sotii lor si de asigurarile pe care le platesc acestia, fapt care le face foarte vulnerabile. În plus, chiar si în cazul în care participa la piata muncii, femeile au o traiectorie profesionala diferita de cea a barbatilor, deoarece este influentata de întreruperea muncii pentru nasterea si îngrijirea copiilor. Din aceste motive, autori precum Bagilhole (1997) indica necesitatea elaborarii unor scheme de beneficii contributorii care sa tina seama de pozitia femeii pe piata muncii si de patternul specific de angajare al acestora. De asemenea, autoarea propune si schimbarea politicii de acordare a unor beneficii sociale gratuite doar familiei cu acordarea individualizata de astfel de beneficii, tot pentru a sparge patternul de dependenta a femeii de barbat.

Politicile de protectie a femeilor nu se limiteaza doar la sfera publica, ci reglementeaza si sfera privata. În multe tari, legislatia pentru protectia femeilor în cadrul sferei private a fost adoptata tot sub impulsul miscarii feministe. Reglementarile în cazul sferei private vizeaza violenta domestica, abuzul sexual, hartuirea sexuala (vezi si *violenta domestica*).

Tipuri de politici sociale adresate femeilor

Politicile adresate femeilor se structureaza în mod diferit în fiecare stat în parte, în functie de cultura tarii respective, de valorile sociale dominante, de tipul de familie, de cultura politica. Pornind de la domeniile carora li se acorda mai mare prioritate în ceea ce priveste protectia femeilor si de la tipul de masuri preferate, pot fi identificate doua tipuri de sisteme de astfel de politici: sistemul promovat de Statele Unite si cel european. Privind comparativ cele doua tipuri de sisteme, se poate constata ca sistemul promovat de Statele Unite actioneaza mai mult prin intermediul hotarârilor judecatoresti si mai putin pe cale legislativa (Peters, 1999), cum este cazul sistemului european promovat de Uniunea Europeana. Constitutia SUA nu garanteaza explicit egalitatea între sexe, în schimb politicile actiunii afirmative sunt bine institutionalizate si implementate (p. 7). Practic, politicile si masurile promovate de actiunea afirmativa au fost introduse în anii '60, pentru a elimina discriminarea rasiala, ulterior aceste politici au fost preluate si utilizate în asigurarea de sanse egale pentru femei si multe din programele actuale sunt comune, vizând protectia ambelor grupuri (Peters, 1999).

Spre deosebire de acest model, în Europa, politicile elaborate pentru protectia femeilor se centreaza predominant pe asigurarea egalitatii de sanse pentru acestea, iar pentru protectia grupurilor minoritare sunt promovate o serie de masuri distincte chiar daca acestea utilizeaza tot strategii de asigurare a egalitatii de sanse. Construite pornind de la modelul egalitatii de sanse oferite pentru persoanele de culoare, politicile de suport destinate femeilor sunt mai focalizate pe domenii precum educatia si angajarea si acorda o atentie mai redusa reconcilierii între munca si viata de familie. Desi sistemul educational al SUA încurajeaza participarea cât mai larga a copiilor la nivelul prescolar, costurile fiind

suportate partial de stat (în proportie de 25% - Gormley, 2000), facilitatile pentru cresterea si îngrijirea copiilor fiind numeroase, nu exista, de exemplu, concediu maternal platit. Modelul european, în schimb, pune un accent crescut pe politicile de reconciliere dintre viata de familie si munca si pe implicarea ambilor soti în cresterea si îngrijirea copiilor. Pornind initial, în anii '70, de la centrarea pe asigurarea platii egale pentru munca egala, politicile promovate de Uniunea Europeana în anii '90 pun accentul pe tratamentul egal pe piata muncii si pe reconcilierea dintre munca si familie (Stratigaki, 2000).

O alta caracteristica a sistemului promovat de Statele Unite este faptul ca actiunea afirmativa vizeaza integrarea în munca a cât mai multor femei, nu doar în sectorul economic public, ci si în cel privat, existând o serie de masuri de stimulare a angajatorilor pentru selectia si promovarea femeilor în munca. Spre deosebire de acest model, politicile promovate de statele europene au dus la angajarea femeilor predominant în sectorul public, fapt care a condus la segregare ocupationala orizontala, femeile fiind angajate în sectorul public, în care salariile sunt în general mai mici, în timp ce barbatii sunt angajati în sectorul privat, unde salariile sunt mai mari (Esping-Andersen, 1997). Acest lucru este caracteristic mai ales pentru statele scandinave, asa cum arata autorul citat.

Însa politicile promovate de tarile europene nu sunt identice, chiar daca multe dintre acestea se supun legislatiei adoptate de Uniunea Europeana. Fiecare stat european a adoptat legislatia comuna în functie de cadrul legislativ specific, de cultura specifica si de suportul pe care îl acorda populatia unui anumit tip de masuri. În plus, tarile componente ale Uniunii Europene au aderat la Uniune având "seturi diferite de interese si asteptari, în termenii culturii politice si ai mediului politic, fapt care a influentat tratarea problematicii de gen la nivel supranational" (Hantrais, 2000, p. 19). Deci nu doar Uniunea Europeana exercita, prin intermediul legislatiei adoptate, influente asupra statelor membre si a celor candidate la aderare, ci si acestea au o contributie specifica la politicile adoptate de Uniune.

Lohkamp-Himmighofen si Dienel (2000) identifica în Europa sase modele sau "tipuri ideale" de politici destinate sa favorizeze egalitatea de sanse între femei si barbati prin reconcilierea dintre munca si familie.

1. *Modelul egalitarist prietenos fata de femei* este promovat de tarile scandinave. Politica promovata este centrata pe asigurarea unor structuri de egalitate între femei si barbati în toate aspectele vietii sociale si economice, incluzând distributia egala a muncii platite si a celei neplatite prestate în gospodarie. Politicile propuse vizeaza stimularea participarii femeii la piata muncii si implicarea barbatilor în îngrijirea copiilor si în viata de familie. Masurile concrete folosite pentru implementarea acestor politici sunt: oferirea de concedii parentale platite, introducerea unui model flexibil al zilei de munca, precum si facilitati pentru cresterea si îngrijirea copiilor. Efectele negative ale acestui model constau în segregarea ocupationala si în discriminarea negativa a barbatilor în ceea ce priveste angajarea în sectorul public,

fapt sanctionat de catre Curtea Suprema de Justitie a Uniunii Europene, în cazul Suediei, în iulie 2000.

2. *Modelul demografic orientat spre piata muncii* este prezent în Franta si Belgia. Modelul promoveaza, de asemenea, politici prietenoase fata de femei, dar cu alt scop fata de primul model prezentat. Daca în cazul modelului egalitarist scopul era de a asigura egalitatea de sanse între femei si barbati, în cazul celui de-al doilea model, scopul este de a exploata întregul potential al fortei de munca si de a mentine balanta demografica. Astfel, sunt promovate masuri care sa încurajeze participarea cât mai crescuta a femeilor la piata muncii, cu o întrerupere de scurta durata pentru nasterea copiilor. De asemenea, în ambele tari este pus la punct un sistem public de îngrijire a copiilor, menit sa asigure atât facilitati pentru femei, cât si socializarea corespunzatoare a copiilor. Pentru ca nu are scopul de asigurare a egalitatii de sanse între sexe, modelul nu sprijina deloc împartirea muncii domestice neplatite, cum se întâmpla în cazul primului model.

3. *Modelul liberal orientat spre piata muncii* este promovat de Marea Britanie si Irlanda. În cazul acestor state, reconcilierea dintre familie si munca nu a constituit o prioritate, statul neimplicându-se pentru dezvoltarea unor astfel de politici. Grija pentru asigurarea de facilitati destinate cresterii si îngrijirii copiilor revine doar angajatorilor, în eventualitatea în care acestia sunt interesati sa foloseasca si forta de munca feminina. Familia este cea care trebuie sa îsi faca singura aranjamentele necesare îngrijirii copiilor, fara nici un ajutor din partea statului. În plus, nu exista masuri destinate sa favorizeze împartirea muncii domestice între parteneri, Marea Britanie fiind, de altfel, tara care s-a opus multor initiative ale Uniunii Europene referitoare la asigurarea egalitatii de sanse, cum ar fi cazul celei care prevede obligativitatea concediului parental pentru ambii parinti. Trebuie mentionat ca în Marea Britanie tatii nu au drept la concediul parental. În aceste conditii, se dezvolta un model de segregare a rolurilor în familie, femeia fiind considerata în primul rând ca îndeplinind rolul de îngrijire a copiilor si familiei si în al doilea rând pe cel de aducatoare de venit.

4. *Modelul celor trei faze*, dezvoltat de Austria, Germania, Luxemburg si Olanda, favorizeaza implicarea în munca a barbatilor si retragerea de pe piata muncii a femeilor dupa ce s-au casatorit si au copii. Autoarele identifica existenta unui pattern care cuprinde trei faze, care este urmat de evolutia diferitelor etape ale vietii de familie si de munca a femeilor. O prima faza este cea anterioara formarii familiei si aparitiei copiilor. Aceasta etapa este caracterizata de implicarea cu norma întreaga a femeilor în munca. O a doua etapa este cea a formarii familiei si a aparitiei copiilor, în care femeile parasesc piata muncii. Cea de-a treia etapa este caracterizata de revenirea graduala a femeilor pe piata muncii, în multe dintre cazuri în slujbe cu jumatate de norma, mai ales dupa ce copiii ating vârsta scolara. Deoarece se considera ca îngrijirea cea mai adecvata a copiilor o realizeaza mama, exista relativ putine facilitati destinate cresterii si îngrijirii copiilor, concediul parental fiind destinat în principal femeilor si întinzându-se pe o perioada relativ

lunga de timp, însa fiind platit la un nivel scazut. Politicile destinate implicarii tatilor în îngrijirea copiilor si în împartirea treburilor casnice sunt slab dezvoltate.

5. *Modelul mediteranean bazat pe familie* este caracteristic pentru Spania, Italia, Portugalia si Grecia. În aceste tari, rolul îngrijirii copiilor revine integral familiei, mai ales celei extinse, fara nici un ajutor din partea statului. În plus, problema diviziunii rolurilor de gen nu este pusa în discutie. În lipsa unor reglementari care sa garanteze pastrarea locului de munca în timpul concediului de maternitate, cele mai multe femei parasesc piata muncii dupa nasterea unui copil. Politicile destinate sa asigure egalitatea de sanse în ceea ce priveste participarea la piata muncii au devenit obiectiv politic în anii '90, sub presiunea Uniunii Europene.

6. *Modelul socialist est-european*, caracteristic pentru tarile ex-comuniste, are caracteristici asemanatoare cu modelul demografic. Scopul acestui model este sa asigure participarea cât mai larga a femeilor la munca, în contextul politicii promovate de aceste state de ocupare completa a fortei de munca, si cresterea demografica, obiectiv politic important. În acest context, aceste tari au dezvoltat atât masuri care sa stimuleze angajarea în munca a femeilor, cât si un sistem bine pus la punct de crestere si îngrijire a copiilor, sustinut de catre stat.

În aceasta categorie este inclusa si România, vechiul regim promovând politici de integrare cât mai larga a femeilor în munca, dublate de masuri menite sa ofere sprijin femeilor în îngrijirea copiilor. Totusi, masurile care sa vizeze împartirea muncii domestice nu sunt incluse pe agenda politica, iar slaba raspândire a unor facilitati destinate usurarii muncii casnice (de exemplu, aparatura electro-casnica) necesita un efort în plus depus de femei în cadrul gospodariei (Elena Zamfir et. al., 1999).

În schimb, regimul comunist a impus o politica a cotelor de participare a femeilor la viata politica, amintind de masurile discriminarii pozitive, dar care nu a fost numita oficial astfel niciodata. Astfel, în 1987, în Marea Adunare Nationala a Românei (vechiul for legislativ), 34% dintre cei care îl constituiau erau femei, iar la nivelul guvernului, cinci ministri din 40 erau femei. Cu toate acestea, numarul de femei care faceau parte din Biroul Politic Executiv al partidului, forul cel mai înalt al deciziei politice, era foarte redus; în 1987, din cei 21 de membri ai biroului, doar doua erau femei (Monica Fong, 1996, p. 39). Se poate afirma ca rolul femeilor în viata politica era mai degraba unul decorativ decât de participare la luarea deciziilor (UNICEF, 1999), fiind impus de ideologia promovata oficial.

Se impun a fi subliniate doua aspecte cu privire la promovarea egalitatii între sexe în timpul regimului comunist în cazul României. Lupta împotriva discriminarii nu s-a realizat prin intermediul mijloacelor juridice, ci a fost impusa prin mijloace politice si administrative. Astfel, sistemul juridic nu accentua drepturile femeilor, ci drepturile tuturor persoanelor, fara discriminare în functie de sex, religie, etnie (Elena Zamfir et. al., 1999). Un alt aspect care trebuie sa fie mentionat este ca statutul de egalitate nu este dobândit de catre femei în urma unui proces de revendi-

care a unor drepturi, ci este impus de catre autoritate (UNICEF, 1999).

Dupa 1989, situatia femeilor s-a schimbat si în România, ca si în celelalte tari ex-comuniste. Desfiintarea sistemului de cote a dus la scaderea participarii femeilor la viata politica, iar somajul a afectat participarea acestora la piata muncii, chiar daca aceasta se mentine la cote ridicate. În plus, destramarea sistemului de protectie sociala a afectat si serviciile destinate cresterii si îngrijirii copiilor. În schimb, au fost luate în discutie o serie de initiative legislative menite sa sprijine asigurarea de sanse egale pentru femei si barbati. Un rol important l-a jucat adoptarea Legii concediului pentru cresterea si îngrijirea copiilor, care da posibilitatea întreruperii muncii pentru îngrijirea copiilor în conditiile garantarii locului de munca. În aceasta categorie sunt incluse proiectul de lege privind egalitatea de sanse, precum si cel referitor la concediul paternal, care este destinat sa încurajeze implicarea ambilor soti în munca neplatita din gospodarie. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: politici sociale privind protectia familiei si a copilului în România; discriminare; violenta domestica; piata muncii

Bibliografie selectiva: **Berqqvist si Jungar (2000); Bagilhole (1997); Lahkamp-Himmighofen si Dienel (2000); E. Zamfir (1999)**

Politici sociale europene

Cu scopul de a evita repetarea crizelor economice interbelice si instabilitatea social-politica generata de functionarea neîngradita a pietelor, elitele politice ale statelor vest-europene au adoptat în primele doua decade ale perioadei postbelice politici sociale menite a integra toate categoriile într-un sistem cvasiuniversal de securitate sociala, diminuând pe aceasta cale atractivitatea modelului comunist practicat de statele din sistemul sovietic si reducând astfel potentialul destabilizator al partidelor si miscarilor sociale de stânga, într-o perioada de crestere a aspiratiilor economice si politice. Integrarea clasei muncitoare si a clasei de mijloc în sistemul protectiei sociale publice (sisteme de pensii si asigurari sociale, programe nationale de sanatate si educatie publica, politici în domeniul locuintelor sociale, al familiei, al protectiei copiilor si a categoriilor marginalizate economic si social) s-a facut într-un context economic special, în care controlul înalt al circulatiei capitalurilor si stabilitatea cursurilor de schimb au permis utilizarea cu succes a politicilor keynesiste de stimulare a cererii agregate si de reducere a somajului. Beneficiind de posibilitatea modificarii parametrilor politicii fiscale si monetare în vederea mentinerii unui nivel înalt al ocuparii factorilor de productie, statele capitaliste occidentale au structurat relatiile economice si politice interne pe directia cresterii interventionismului statal si a dependentei cetatenilor fata de politicile publice economice si sociale, întarind pe aceasta cale sentimentul de identitate nationala si legitimitatea structurilor politice ale statului national, în particular a interventionismului sau fiscal: cheltuielile publice pentru protectie sociala (exclusiv cele pentru educatie) au crescut în cele 15 tari care fac parte actualmente din Uniunea Europeana de la 19% din produsul intern brut în 1970 la 28,4% în 1995 (vezi *statul bunastarii*).

Începând cu anii ’80, diferitele modele de politici economice si sociale adoptate de societatile capitaliste europene au cunoscut o convergenta graduala datorita simetriei socurilor economice exercitate de procesul de globalizare (cresterea competitiei economice si accentuarea instabilitatii financiare si monetare mondiale) si de transformarea structurii economiilor occidentale în directia productiei bazate pe tehnologii avansate, precum si datorita similitudinilor existente în dinamica demografica si culturala interna (procesul de îmbatrânire a populatiei, afirmarea de modele familiale alternative, diversificarea si cresterea intensitatii aspiratiilor de consum). Criza de legitimitate a statului capitalist european, cauzata de cresterea simultana a somajului si inflatiei în conditiile reducerii calitatii serviciilor sociale si cresterii datoriei publice si deficitelor bugetare, a impus adoptarea de masuri adaptative în vederea restabilirii viabilitatii fiscale si monetare a politicilor economice si sociale.

În conditiile socurilor provocate de cresterea rapida a preturilor hidrocarburilor de import, a liberalizarii circulatiei capitalurilor si abandonarii sistemului de cursuri fixe de schimb creat la Bretton Woods, marja de manevra a decidentilor guvernamentali s-a redus în mod considerabil, întrucât utilizarea politicilor fiscale si monetare ca stimulent al cresterii economice (prin cresterea datoriei publice sau a masei monetare) nu poate duce într-un astfel de context decât la plecarea masiva a capitalurilor, deprecierea cursului de schimb, reducerea investitiilor, cresterea inflatiei si a somajului: rata medie a somajului în statele Comunitatii Economice Europene s-a ridicat între 1982 si 1992 la 9,5%, cele mai înalte niveluri înregistrându-se în Spania, Irlanda, Belgia si Italia. Fara Luxemburg, a carui rata medie a somajului în aceeasi perioada a fost de numai 1,4%, rata somajului în CEE a fost în acest interval de 10,2%, adica de aproape cinci ori mai mare decât în anii ’60.

Solutiile de iesire din aceasta criza nu au urmarit nici renuntarea completa la sistemul de politici sociale create la nivel national în decadele anterioare si nici transferul competentelor de politica sociala la nivel supranational în forma unei politici sociale "federalizate" care sa omogenizeze complet practicile nationale, ci au fost îndreptate pe doua directii principale: adâncirea integrarii economice supranationale si reforma graduala a politicilor economico-sociale existente. Reforma actuala a politicilor sociale face parte deci dintr-un efort de reforma generala a politicilor publice ale statelor occidentale si ale Uniunii Europene, proces complex de adaptare institutionala, menit a revitaliza legitimitatea structurilor politice ale statului national si a consolida procesul de reproducere a identitatii nationale, într-o perioada de rapida schimbare economica si culturala la nivel global, national, regional si local.

O prima strategie de reducere a problemelor economico-sociale induse de cresterea inflatiei, a datoriei publice si a poverii fiscale create de cresterea numarului de someri si asistati sociali a fost încercarea de punere în valoare a potentialului neutilizat al sistemului economic european. Astfel, guvernele vest-europene au decis accelerarea integrarii politicilor economice nationale în cadrul Comunitatii Economice Europene (CEE) si al succesoarei acesteia, Uniunea Europeana (UE), prin crearea

Sistemului Monetar European în 1979 (menit a diminua instabilitatea cursurilor de schimb) si a pietei unice europene la sfârsitul anilor '80 (liberalizându-se astfel circulatia bunurilor, serviciilor, capitalurilor si fortei de munca între economiile statelor membre), precum si prin programe de privatizare si de reducere a puterii monopolurilor nationale. De asemenea, statele membre ale Uniunii Europene au decis crearea Uniunii Economice si Monetare în anii '90, un program de integrare prin care suveranitatea nationala în domeniul politicii monetare a fost transferata la nivelul Bancii Centrale Europene, institutie supranationala responsabila pentru noua politica monetara comuna bazata pe moneda unica europeana, euro. Aceste masuri de cooperare economica internationala, destinate a reduce somajul structural prin relansarea investitiilor si cresterea productivitatii si competitivitatii, au condus la liberalizarea semnificativa a economiilor vest-europene, la renuntarea graduala la politicile de tip keynesist bazate exclusiv pe managementul cererii agregate si la adoptarea de programe antiinflationiste de macrostabilizare, în conformitate cu o perspectiva preponderent monetarista, materializata, de exemplu, în criteriile de convergenta fiscala si monetara necesare accesului în Uniunea Economica si Monetara.

În acelasi timp, initiativele de integrare economica au fost completate cu o dimensiune sociala prin introducerea, în 1997, în Tratatul asupra Uniunii Europene, a unui capitol dedicat politicii sociale si crearii de locuri de munca. Blocata între 1991 si 1997 de opozitia guvernelor conservatoare ale Marii Britanii, implementarea unei politici comune de reducere a somajului se face în prezent prin intermediul Strategiei europene de creare a locurilor de munca, program anual, centrat pe cresterea capacitatii, adaptabilitatii si flexibilitatii fortei de munca, pe încurajarea antreprenoriatului si pe asigurarea sanselor egale de acces pe piata muncii. Aceasta strategie, operationalizata anual în obiective sectoriale specifice, este implementata de guvernele statelor membre prin intermediul Planurilor nationale de creare a locurilor de munca si este consolidata de Pactul european de creare a locurilor de munca, proces de dialog si coordonare economico-politica între actorii implicati în proiectarea si implementarea politicilor macroeconomice la nivel national si european: sindicate, ministere, asociatii patronale, Comisia Europeana si Banca Centrala Europeana.

O importanta directie de reforma vizeaza politicile economico-sociale adoptate la nivel national. Centralitatea politicilor sociale ale statului bunastarii în mentinerea si consolidarea identitatii nationale face ca guvernele statelor vest-europene sa fie extrem de reticente în implementarea de reforme radicale în sfera drepturilor economico-sociale. Din acest punct de vedere, accelerarea integrarii economice la nivel supranational reprezinta o strategie de evitare a restructurarii radicale a rolului interventionist al statului bunastarii sau a conceptului de cetatenie sociala adoptat în primele decade ale perioadei postbelice, un concept care ramâne în nucleul ideologiilor politice contemporane, ca baza pentru mentinerea integrarii politice a clasei muncitoare si a categoriilor de mijloc în sistemul societatii capitaliste occidentale (vezi *stat*

social european). În ciuda dificultatilor politice/electorale si institutionale legate de reforma sistemului de redistributie economica nationala (necesitatea existentei unei majoritati parlamentare si a unui sprijin larg din partea partenerilor sociali), o serie de state membre ale Uniunii Europene s-au angajat pe directia restructurarii si adaptarii politicilor si institutiilor din sfera protectiei sociale, în conformitate cu provocarile economice de natura interna si externa.

Faptul ca guvernele conservatoare si laburiste din Marea Britanie au demarat una din cele mai semnificative reforme economice si sociale europene în anii ’80 si ’90 se explica prin existenta unei majoritati parlamentare durabile, prin slabiciunea fortelor sindicale si preeminenta valorilor liberale într-o cultura economica si politica favorabila liberei initiative private si ostila extinderii interventionismului statal. Reformele britanice au vizat dereglementarea pietelor economice, privatizarea si descentralizarea monopolurilor publice, reducerea datoriei publice, reducerea semnificativa a impozitelor impuse categoriilor sarace, clasei de mijloc si firmelor economice, încurajarea sistemelor de pensii private, introducerea principiului competitiei si eficientizarea activitatilor de management în administrarea serviciilor sociale, cresterea flexibilitatii pietei muncii (conditiile de angajare si de concediere, contributiile sociale ale angajatorilor), reducerea puterii de negociere a sindicatelor, cresterea rolului asistentei sociale bazate pe testarea mijloacelor, întarirea conditiilor de acordare a beneficiilor de asistenta sociala prin stimularea muncii, precum si, în perioada actuala a guvernarii laburiste, cresterea cheltuielilor publice destinate investitiei în capitalul uman (educatie si sanatate publica).

Principalele rezultate ale acestei reforme neoliberale sunt, ca si în Statele Unite ale Americii, cresterea rapida a investitiilor si crearea de locuri de munca (inclusiv în regim temporar sau cu norma redusa, precum si în sectorul flexibil al serviciilor si în ramurile economice bazate pe tehnologii avansate), reducerea ratei somajului la un nivel inferior mediei vest-europene (6,1% în 1999 fata de 9,2% la nivelul UE) si cresterea inegalitatii economice. Marea Britanie este actualmente sustinatoarea unui model "de mijloc" în ceea ce priveste rolul economico-social al statului în era actuala a liberalizarii si globalizarii, un model de "liberalism social", în care strictetea politicilor monetare si libertatea comertului si investitiilor este completata de politici fiscale antiinflationiste si politici sociale viabile din punct de vedere fiscal, centrate pe cresterea flexibilitatii si competitivitatii capitalului uman. Asa cum a fost subliniat în concluziile Consiliului European de la Lisabona din martie 2000 (declaratie comuna a sefilor guvernelor si statelor membre ale Uniunii Europene), convergenta graduala a politicilor economico-sociale nationale înspre acest model reformat al statului bunastarii reprezinta calea prin care acumularile pozitive din sfera politicilor sociale pot fi mentinute, în paralel cu atragerea capitalurilor financiare straine si stimularea proceselor interne de economisire si investitie, factor principal în restructurarea industriilor si serviciilor în conformitate cu cerintele pietei mondiale si tranzitiei la societatea informationala.

Gravitatea crizei economice a anilor '80 si necesitatea respectarii criteriilor fiscal-monetare de aderare la Uniunea Economica si Monetara în anii '90 au determinat guvernele vest-europene sa adopte nu numai politici de austeritate menite a reduce datoria publica si deficitul bugetar, ci si reforme fiscale si ale pietei muncii. Tarile cele mai afectate de somaj în anii '80, Olanda, Irlanda si Spania (care au cunoscut în anii '80 rate ale somajului uneori cu mult superioare mediei vest-europene), sunt si cele în care clasa politica si partenerii sociali au acceptat necesitatea implementarii de reforme institutionale în vederea reluarii cresterii economice pe o baza tehnologica îmbunatatita si mentinerii pe aceasta cale a coeziunii sociale. Reformele introduse în aceste tari în anii '80 si '90 au fost menite a reduce impozitele care descurajeaza investitiile productive, au vizat cresterea flexibilitatii pietei muncii si stimularea crearii de locuri de munca temporare si cu norma redusa (ceea ce a contribuit în mod semnificativ la reducerea somajului în cadrul a doua categorii extrem de afectate de criza economica, femeile si tinerii) si au urmarit corelarea strânsa a dinamicii salariilor cu evolutia productivitatii muncii. Reformele s-au concretizat în reducerea semnificativa a ratei inflatiei si a somajului în anii '90, cresterea investitiilor straine directe si încadrarea în criteriile de aderare la Uniunea Economica si Monetara. Cea mai spectaculoasa evolutie a înregistrat-o Irlanda, care a redus rata somajului de la 15% la începutul anilor '90 la mai putin de 5% în prezent si care a cunoscut o crestere a PIB per capita de la 64% din media UE în 1983 la un nivel superior mediei UE în prezent (23.410 euro în Irlanda, respectiv 21.130 de euro la nivelul UE în 1999). Olanda, al carei buget de stat este în prezent usor excedentar (0,5% din PIB), are actualmente o rata a somajului de numai 3,3%, iar Spania, aflata în plina crestere economica, a redus deficitul bugetar la doar 1,1% din PIB, iar rata somajului de la 24% în 1994 la 15% în 1999, cu perspectiva reducerii sale constante, datorita ritmului ridicat de creare de noi locuri de munca.

Ceea ce diferentiaza modelul olandez este mentinerea unui nivel relativ redus al inegalitatii, politicile active de creare a locurilor de munca si gradul înalt de "corporatizare" a dialogului si deciziilor economico-sociale, un model bazat pe existenta unui pact social tripartit între guvern, patronat si sindicate, care a fost de altfel utilizat si de alte guverne occidentale în anii '90 (Italia, Irlanda, Spania, Portugalia, Belgia, Finlanda si Grecia) în încercarea de a implementa programe de austeritate generatoare de importante costuri sociale. În cazul Irlandei si Spaniei, elementul de diferentiere este constituit de faptul ca reformele economice si sociale au fost sustinute de importante transferuri financiare prin intermediul politicii agricole si al fondurilor structurale si de coeziune ale Uniunii Europene, directionate spre regiunile si categoriile vulnerabile în procesul de modernizare si tranzitie economica.

În Germania, Franta, Italia si tarile nordice, programele de reforma economica si sociala au întâmpinat rezistenta categoriilor favorizate de modelul economico-social consolidat în anii de dupa cel de-al doilea razboi mondial (în special fermierii si muncitorimea industriala), astfel încât restructurarea modelului existent al politicilor sociale

se face într-un ritm mult mai lent. Socul reunificarii Germaniei, care a determinat cresterea somajului, împreuna cu existenta unui regim fiscal care descurajeaza atât investitiile straine, cât si dezvoltarea pietei de capital au determinat actuala guvernare social-democrata a Germaniei sa introduca o reforma importanta în sfera politicii fiscale. Îndreptata în directia reducerii impozitelor impuse cetatenilor si agentilor economici, acesta reforma de tip liberal este menita, împreuna cu dezvoltarea sistemelor complementare de pensii private, a stimula investitiile si crearea de locuri de munca (rata somajului în Germania fiind în 1999 de 8,7%) si a echilibra bugetul federal într-un interval de cinci ani.

Împreuna cu atractivitatea "liberalismului social" britanic si olandez, succesul reformelor "de centru" din Germania va putea reprezenta un important element în convergenta relativa a regimurilor economico-sociale din cadrul Uniunii Europene. Directia previzibila de convergenta este cea a adoptarii de politici publice capabile a asigura stabilitatea macroeconomica si flexibilitatea la nivel microeconomic, fara a se renunta însa la valorile justitiei sociale si echitatii în distributia bunastarii, ceea ce presupune reforma sistemelor fiscale în vederea cresterii investitiilor în capitalul uman (educatie si sanatate), întarirea relatiei dintre contributii si beneficii sociale prin continuarea reformei sistemelor de pensii, a transferurilor sociale si a serviciilor publice sociale, în paralel cu adoptarea, la nivel supranational, de politici de crestere a adaptabilitatii si competitivitatii fortei de munca.

Existenta cadrului institutional al Uniunii Europene faciliteaza dialogul si cooperarea la nivel interguvernamental în situatii de criza. Cu toate acestea, legatura de strânsa dependenta dintre producerea bunurilor sociale si legitimitatea partidelor politice la nivel national face ca supranationalizarea politicilor sociale sa nu poata fi acceptata cu aceeasi usurinta precum federalizarea altor politici publice. Din acest punct de vedere, accentul pus de statele membre ale Uniunii Europene pe importanta principiului subsidiaritatii se explica prin dorinta de a mentine la nivel national competentele de politica sociala si de a evita atât ingerintele altor guverne, cât si initiativele Comisiei Europene, ale Curtii Europene de Justitie sau ale Parlamentului European în sfera sociala (vezi *subsidiaritate*). Principiul subsidiaritatii permite astfel prezervarea monopolului elitelor nationale asupra redistributiei bunastarii si definitiei cetateniei sociale, elemente de baza în procesul de legitimare politica si în reproducerea structurilor economice, sociale si politice ale societatii capitaliste de tip vest-european. Evolutia drepturilor economico-sociale introduse si garantate la nivelul CEE/UE, precum si dinamica politicilor supranationale de redistributie economica ilustreaza acest fapt.

Începând cu decizia de creare a unei uniuni vamale prin Tratatul de la Roma asupra Comunitatii Economice Europene (1957), continuând cu amendamentele introduse de Actul Unic European (1986), prin care s-a decis crearea pietei unice europene, si sfârsind cu tratatele asupra Uniunii Europene semnate în 1992 si 1997, a caror principala realizare este tranzitia la o politica monetara comuna, completata de o mai strânsa cooperare interguvernamentala în domeniul afacerilor sociale

si politicii externe si de securitate, statele membre si-au delegat cu parcimonie suveranitatea fiscala si sociala institutiilor CEE/UE. Ca si în cazul Consiliului Europei, acordurile interguvernamentale încheiate în cadrul Uniunii Europene nu vizeaza crearea unor politici sociale supranationale care sa se substituie rolului fiscal si social al statului bunastarii, ci urmaresc cresterea competitivitatii fortei de munca si a regiunilor afectate de procesele de liberalizare economica si îmbunatatirea functionarii pietei muncii la nivel european, prin adoptarea unui regim complementar de drepturi economico-sociale.

Datorita caracterului lor optional, principalele documente sociale ale Consiliului Europei, *Carta sociala europeana* (semnata în 1961) si *Codul european de securitate sociala* (1964), au o influenta relativ limitata în omogenizarea sistemelor de protectie sociala ale statelor membre, în special în tarile în care mentinerea unui nivel mai redus al protectiei sociale întareste avantajul comparativ al productiei locale (vezi *dumping social*). Împreuna cu Conventia europeana asupra securitatii sociale, Conventia europeana asupra asistentei sociale si medicale si Conventia europeana asupra statutului legal al muncitorilor imigranti, aceste tratate prevad garantarea unui nivel minim al protectiei si securitatii sociale si armonizarea conditiilor juridice referitoare la forta de munca mobila, în vederea cresterii echitatii economico-sociale, a justitiei si coeziunii sociale. Aceste instrumente juridice au inspirat în mare masura adoptarea de catre statele CEE a *Cartei comunitare a drepturilor sociale fundamentale ale muncitorilor* (1989), care, la rândul sau, a stat la baza capitolului social al Tratatului Uniunii Europene semnat în 1997 la Amsterdam. În plus, Consiliul Europei pune la dispozitia statelor membre Fondul de Dezvoltare Sociala (care a acordat, începând cu 1956, credite în valoare de peste 9 miliarde de euro) si Banca de Dezvoltare, doua institutii financiare ale caror credite sunt directionate în principal catre proiectele de creare a locurilor de munca, de reabilitare a infrastructurii necesare serviciilor sociale (locuinte sociale, sanatate, educatie, protectia mediului) si de integrare a refugiatilor si a persoanelor afectate de dezastre naturale.

În cazul Uniunii Europene, cooperarea interguvernamentala (exemplificata de Carta comunitara a drepturilor sociale fundamentale ale muncitorilor si de prevederile sociale ale Tratatului Uniunii Europene) si activitatile Comisiei Europene au vizat urmatoarele aspecte: garantarea libertatii de miscare, de munca si de rezidenta pe teritoriul CEE/UE (drept prevazut explicit în conceptul cetateniei europene create în 1992), eliminarea discriminarilor în accesul pe piata muncii si reducerea marginalizarii economico-sociale, îmbunatatirea si armonizarea conditiilor de siguranta si sanatate la locul de munca si a standardelor de viata ale muncitorilor pe teritoriul Uniunii, promovarea programelor de formare profesionala, a dezvoltarii resurselor umane si a dialogului social, garantarea dreptului la asociere si negociere colectiva si a dreptului la o remunerare si o protectie sociala adecvata (în special reducerea diferentelor dintre femei si barbati).

Fondul Social European (ESF), creat prin Tratatul de la Roma din 1957 în vederea stimularii crearii locurilor de

munca si a mobilitatii geografice si ocupationale a fortei de munca în cadrul Comunitatii Economice Europene, nu este un fond de redistributie sociala de tip universalist, ci un instrument financiar de ajustare structurala a pietei muncii la nivel european. Chiar si dupa crearea, în anii '90, a pietei unice europene si a politicii monetare comune, statele membre au mentinut controlul asupra politicii fiscale, asupra anumitor conditii specifice de acces pe piata muncii, asupra conditiilor de salarizare si a regulilor de organizare a sindicatelor si de negociere colectiva, precum si asupra finantarii Fondului Social European însusi (care a beneficiat de 40 de miliarde de euro în perioada 1994-1999). Dupa o serie de reforme adoptate începând cu anii '70, programele ESF, planificate de Comisia Europeana în parteneriat cu statele membre si implementate prin intermediul diferitelor organizatii publice sau private de la nivel national, regional sau local, urmaresc cresterea capacitatilor profesionale ale persoanelor vulnerabile economic si reducerea somajului, fie în regiunile caracterizate de declin industrial sau subdezvoltare rurala, fie în cadrul categoriilor sociale vulnerabile si expuse marginalizarii sociale: somerii de lung termen, tinerii, femeile, persoanele cu handicap sau cele apartinând minoritatilor etnice. Politica sociala si de creare a locurilor de munca a Uniunii Europene, inclusiv functionarea Fondului Social European, trebuie vazute în contextul monopolului politic al guvernelor nationale asupra definitiei cetateniei sociale, programele de crestere a mobilitatii si competitivitatii fortei de munca ale ESF servind astfel o functie similara politicii regionale implementate prin intermediul fondurilor structurale.

Ca raspuns la cresterea somajului si a presiunilor competitiei economice globale, statele membre ale CEE/UE au demarat, de asemenea, o restructurare a politicilor redistributive existente la nivel supranational, atât prin reducerea cheltuielilor destinate politicii agricole comune (de la peste 65% din totalul cheltuielilor CEE la sfârsitul anilor '80 la 45% în 1999) si transformarea sa dintr-o politica de sustinere a preturilor producatorilor agricoli într-un instrument de sprijin financiar direct al categoriilor celor mai sarace de lucratori agricoli, cât si prin completarea sa cu o politica de coeziune interregionala la nivelul economiei europene. Politica regionala a CEE/UE a fost dezvoltata începând de la mijlocul anilor '70, în vederea reducerii disparitatilor interregionale create de liberalizarea activitatilor comerciale si investitionale în cadrul noilor economii membre, dotate cu un potential industrial si un ritm de dezvoltare economica inferior. Irlanda si statele mediteraneene admise în CEE în anii '80 (Grecia, Spania si Portugalia) au beneficiat în mod preponderent de transferurile comunitare realizate prin intermediul fondurilor structurale de coeziune economico-sociala, a caror activitate a fost centrata pe cresterea competitivitatii regiunilor aflate în declin sau în tranzitie economica.

Ponderea cheltuielilor CEE/UE destinate cofinantarii programelor de dezvoltare regionala a crescut începând de la mijlocul anilor '70, ajungând în 1999 la 35% din totalul cheltuielilor comunitare. Pentru perioada 2000-2006, suma totala alocata fondurilor structurale (inclusiv Fondul Social European) este de 195 de miliarde de euro. În prezent, obiectivele politicii de

coeziune interregionala sunt sprijinirea regiunilor al caror produs intern brut pe cap de locuitor este inferior fata de 75% din media UE (obiectiv caruia îi sunt alocate 70% din resursele politicii regionale), conversia economico-sociala a regiunilor afectate de declinul sectorului lor economic dominant si adaptarea si modernizarea politicilor de educatie, pregatire profesionala si creare a locurilor de munca. În plus, în vederea diminuarii impactului negativ al aderarii economiilor central si est-europene la piata unica europeana si la Uniunea Economica si Monetara, Uniunea Europeana acorda prin programul Phare asistenta financiara de preaderare pentru sustinerea constructiei institutionale si a investitiilor (în special în industrie si infrastructuri). De asemenea, prin intermediul instrumentelor financiare de preaderare, UE acorda asistenta financiara nerambursabila programelor de dezvoltare a infrastructurilor de transport, de protectie a mediului si de dezvoltare rurala în economiile tarilor candidate, sustinând astfel tranzitia societatilor din Europa Centrala si de Est catre sistemul politicilor economico-sociale ale Uniunii Europene.

◢**Bogdan Juncu-Lungulescu**◣

Vezi si: stat social european; globalizarea politicilor sociale

Bibliografie selectiva: **Bean et al. (1998); EC (1997); Moussis (1999); Nugent (1999); Rhodes si Meny (1998)**

Politici sociale în cadrul reformei legislative si a administrarii justitiei

Practici antidiscriminatorii (antirasiste, antisexiste etc.). Se remarca din ce în ce mai mult în Europa o recunoastere a faptului ca societatile civile ar trebui sa ia masuri active pentru identificarea si evitarea pericolului discriminarii rasiale sau de orice alt fel în procesul de justitie. Atunci când ne referim la populatia din închisori este bine sa luam în calcul numarul celor care apartin minoritatilor etnice sau nationale, comparând reprezentativitatea lor în populatia generala. Aceasta poate indica tendinte în justitia penala, nu numai în ceea ce priveste criminalitatea relativa a minoritatilor, dar si modul în care sistemul îi trateaza. De asemenea, apar probleme în legatura cu protectia civila, drepturile oamenilor si discriminarea, în special atunci când este vorba despre arestarile politiei si interogari, consiliere legala (engl., *advocacy* – vezi si *pledarea cauzei*), urmarire penala si eliberarea unei sentinte. Drepturile minoritatilor si discriminarea pot fi, de asemenea, direct influentate de compozitia/apartenenta celor ce lucreaza în sistemul justitiei penale. De exemplu, standardele nationale britanice în ceea ce priveste probatiunea subliniaza necesitatea respectarii egalitatii în raport cu actul de justitie. Munca din cadrul serviciilor de justitie penala, a departamentelor de servicii sociale si a tuturor celor cu care acestea lucreaza în parteneriat trebuie sa fie “eliberata” de discriminarea rasiala, sexuala, privind vârsta, incapacitatea, abilitati de utilizare a limbajului, educatia, religia, orientarea sexuala sau orice alte prejudicii inadecvate (engl., *improper prejudice*). Atunci când dificultatile de limbaj afecteaza comunicarea eficienta cu un infractor este nevoie de un traducator acreditat. Oricum, esenta politiei, a urmaririi penale, a probatiunii, a asistentei sociale si a administrarii justitiei

comunitare trebuie sa porneasca de la premisa ca doar regulile nu-i pot face pe practicieni sa fie adeptii anti-discriminarii. Comportamentul de zi cu zi este, în general, influentat de procesul de instruire si selectie, de exemplu, de modul în care practicienii sunt învatati sa evalueze, interpreteze si implementeze legile pentru a consolida sau opune rezistenta/rezista problemelor/provocarilor de genul rasismului (Ahmed, 1990), discriminarii si sexismului.

Educatia privind abilitatile sociale fundamentale. Abilitatile sociale fundamentale insuficiente sunt asociate cu costuri personale, sociale si economice importante. Exista o cantitate substantiala de informatii referitoare la caracteristicile sociale ale oamenilor cu un nivel scazut al deprinderilor sociale de baza. Acestea au serioase consecinte asupra capacitatii de regenerare a comunitatilor locale, asupra participarii democratice, asupra sistemului justitiei penale, a programelor de sanatate publica, a problemelor de protectie a copilului, a costurilor sociale si bunastarii sociale. Deprinderile de baza perfectionate favorizeaza procesele de incluziune si coeziune ale comunitatii. Adultii cu deprinderi sociale insuficiente sau inadecvate:

- prezinta o probabilitate de pâna la cinci ori mai mare de a fi someri sau exclusi de pe piata muncii (de exemplu, 80% dintre barbatii rromi sunt someri);
- prezinta o probabilitate mai mare de a trai într-o gospodarie în cadrul careia ambii parteneri de viata nu sunt angajati într-o activitate legala aducatoare de venituri;
- prezinta o probabilitate mai mare de a avea copii de vârsta mica si de a avea multi copii;
- prezinta o probabilitate mai ridicata de a avea copii slab educati si integrati, care detin deprinderi de baza modeste;
- prezinta o probabiltitate mai mare de a nu avea propria casa;
- au o stare de sanatate mai precara;
- implicarea acestora în viata publica, într-o organizatie comunitara sau în sistemul politic democratic este mai redusa.

Experienta unor tari a demonstrat faptul ca schimbarea completa a deprinderilor de baza ale adolescentilor si tinerilor adulti infractori conduce la ameliorarea semnificativa a circumstantelor ce favorizeaza deprivarea si recidivarea.

Justitie comunitara. Spre deosebire de justitia privata, caracterizata adesea ca fiind necontrolata si brutala, ca razbunare “oarba”, justitia comunitara este justitia controlata: mai relationara, mai echilibrata, mai putin punitiva. Fapta penala (infractiunea, crima) este vazuta în primul rând într-un context interpersonal, cu accent pe raul provocat, care creeaza obligatii si responsabilitati referitoare la nevoia de a repara raul provocat si la reconcilierea si refacerea relatiilor deteriorate. Administrarea justitiei comunitare implica în primul rând procesele de mediatizare si negociere, un rol foarte important acordându-se acceptarii reciproce, arangamentelor extrajudiciare, implicând adesea recompensarea “victimelor”. Numai atunci când negocierile esueaza sunt folosite alte mijloace, precum procesul civil, pentru a impune o anumita întelegere între parti.

Intimidarea ca strategie juridica. Principiul individualismului în sistemele de justitie penala democratice se afla în contradictie cu strategiile explicite de intimidare în cazul carora o anumita fapta este pedepsita printr-o sentinta predeterminata. Aceasta filosofie a "intimidarii" a fost tema dominanta a practicii judiciare în aproape toata Europa. Unii dintre liderii politici din vest au încercat sa apere populara, dar si gresita idee conform careia "pedeapsa cu închisoarea este cea mai buna". Pentru administrarea justitiei în cazul tinerilor adulti si mai ales al adolescentilor minori, aceasta filosofie s-a dovedit mai degraba gresita, aplicarea juridica a acesteia având mai degraba consecinte nefaste atât asupra individului, cât si asupra comunitatilor în general. Este mai importanta întarirea capacitatilor comunitatii de a "suporta" efectuarea unor pedepse alternative, neprivative de libertate, atât pentru victima, cât si pentru infractor. Intimidarea produce teroare în inimile si mintile celor care sunt pe cale de a savârsi un act antisocial, nu rezolva consecintele sau cauzele faptelor o data comise, este insuficienta pentru a sublinia nevoia de vindecare sociala si reintegrarea. Aceasta practica face din infractor un mijloc al justitiei mai degraba decât sfârsitul ei. Exista ceva implicit nedrept în pedepsirea unei persoane fara a tine cont de motivatia acesteia, de circumstantele si de comportamentul anterior, cu scopul explicit de a-i intimida pe cei ce nu au savârsit înca sau sunt pe cale sa savârseasca o infractiune. Din punct de vedere stiintific, exista putine date pentru a demonstra ca intimidarea influenteaza delincventa juvenila sau comportamentul criminal al celor predispusi sa încalce legea. Într-adevar, "este caracteristic tarilor în care autoritatea centrala este de natura dubioasa sau slaba faptul ca condamnarea pentru crime cu orice fel de semnificatie sociala sau politica tinde sa fie mai degraba aspra si sa urmeze principiile inflexibile ale intimidarii" (Jordan, 1989, p. 125). Scopul reformei în justitia juvenila ar trebui sa fie acela de a oferi alternative viabile, de a-i întelege pe cei etichetati drept criminali si de a înlocui cauzele victimizarii cu solutii pentru dezvoltarea umana si progres.

Redirectionarea (engl., *diversion*). Exista diferite sisteme ce permit directionarea infractorului sau suspectului în afara sferei proceselor justitiei penale. Programele includ: evitarea ajungerii la sentinte juridice, oferirea unei a "doua sanse" în cazuri mai putin grave si scoaterea lor din procesul juridic formal, solutionarea unui caz în stadiul anterior procesului penal printr-o procedura informala, alternative ulterioare procesului penal la sanctiune/condamnare.

Criminalitatea juvenila este adesea cea mai mare povara pentru politie si procedurile curtii, pentru ca acesti actori sociali sunt cel mai putin instruiti sa-i faca fata. Tinerii (minorii) arestati dau nastere celor mai multe dileme în deciziile adoptate de catre politie, personalul din închisori si probatiune. Multi infractori tineri care ajung în sistemul juridic penal au avut deja esecuri scolare, în familie si/sau la locul de munca. Acum au esuat în ceea ce priveste savârsirea infractiunii sau în a-si demonstra nevinovatia, fiind prinsi si arestati.

În Europa de Vest sistemul legislativ permite adoptarea, în cazul tinerilor

infractori, a unor forme alternative de supraveghere si institutionalizare aflate exclusiv în grija asistentilor sociali rezidentiali, chiar si în cazuri grave, cum ar fi uciderea, violenta, incendierea premeditata si violul. În orice caz, pentru majoritatea infractiunilor nonviolente savârsite de minori tehnica "redirectionarii", ce previne arestarea, procesul penal si detentia, reduce semnificativ pericolul etichetarii lor cu un cazier penal, dar se pare ca influenteaza, de asemenea, si comportamentul ulterior al acestora într-un mod pozitiv.

Abilitarea comunitatii/indivizilor în vederea unei interventii active (engl., *empowerment*). Justitia într-un sistem democratic presupune existenta unui echilibru al puterii, de aceea toti cei care au responsabilitati în ceea ce priveste aplicarea legii trebuie sa fie instruiti si evaluati în legatura cu folosirea adecvata sau inadecvata a autoritatii pe care o exercita. O justitie eficienta înseamna relatii bune, o justitie proasta înseamna relatii proaste. Cresterea respectului fata de sistemul juridic penal, a cooperarii cu acesta si a încrederii în acest sistem necesita aplicarea legii fara a abuza de putere. Cei responsabili de reforma justitiei, politiei si a închisorilor sau de dezvoltarea probatiunii comunitare trebuie sa identifice procesele sociale si politice care împart cetatenii în grupuri dominante si grupuri dezavantajate, mai putin influente (Thompson, 1993, p. 59). În Europa, justitia trebuie sa fie cel putin toleranta fata de diversitatea culturala, prin studii, dezbateri, educatie adoptând standarde nationale bine definite. Stabilitatea sociala depinde adesea de abilitatea de a comunica în mod liber, accentuând asupra respectului pentru diferentele etnice, ceea ce nu înseamna interpretarea diversitatii în termeni de culturi superioare si culturi inferioare. A transfera mai multa responsabilitate pentru justitia juvenila reprezentantilor locali poate fi un exemplu de împuternicire a comunitatii în "aplicarea" sau încorporarea valorilor locale ale traditiilor si ritualurilor în cadrul reformei juridice sau al aplicarii legii.

Implicarea familiei/comunității în actul justițiar

Modelul Noii Zeelande. Noua Zeelanda prezinta un model aparte de administrare comunitara a justitiei, prin implicarea directa a familiei si comunitatii locale directe. Într-o prima faza are loc o întâlnire la care participa un infractor tânar, familia, victima, politia, un consilier pentru minori, daca este cazul, si orice alta persoana pe care familia doreste sa o invite. Reuniunea este aranjata de catre coordonatorul justitiei pentru tineri care are rolul de facilitator si mediator între familie si politie, desi acesta îi poate invita si pe altii pentru a actiona ca intermediari (mai ales daca acest lucru este important din punct de vedere cultural). De obicei, dupa introduceri si saluturi, politia descrie crima, iar tânarul confirma sau neaga implicarea. Daca nu exista negari, sedinta poate continua cu descrierea de catre victima a impactului pe care fapta l-a produs asupra ei. Apoi se prezinta punctele de vedere în legatura cu posibilele solutionari ale problemelor. Familia delibereaza în particular, dupa care are loc întâlnirea dintre profesionisti si victima pentru a se constata daca toti sunt de acord cu recomandarile si planurile propuse de catre familie (Maxwell si Morris, 1994).

Modelul Wagga, Australia. Reprezinta o alternativa la procedurile judiciare traditionale, ce consta într-o întrunire intermediata de catre un ofiter de politie. Cei implicati sunt: autorul infractiunii si victima (sau victimele) împreuna cu familiile si prietenii lor si alte persoane direct afectate. Aceste întâlniri au loc în cazurile în care investigatia preliminara a avut loc, iar vina este confirmata, precum si atunci când participarea voluntara a victimei si infractorului este supravegheata si controlata. Fiecare sedinta este coordonata de catre un ofiter de politie (sau alt oficial sau persoana voluntara instruita în acest sens), al carui rol este de a încuraja participantii sa-si exprime sentimentele/trairile în legatura cu fapta respectiva si de a ajunge la o întelegere asupra modului în care efectele raului provocat prin fapta respectiva pot fi minimizate. Întelegerile/protocoalele implica de obicei unele aranjamente pentru o restitutie corespunzatoare. Asupra acestor aranjamente se cade de acord în mod formal, însa nu se constituie în obligatii legale (Moore, 1995).

Modelul Canberra, Australia. Urmeaza modelul de conferinta Wagga cu sau fara prezenta victimelor sau folosind voluntari comunitari ca victime care sa participe la sedinta în cazul în care nu au fost provocate daune unei anume victime (e.g., cazuri de "conducere sub influenta alcoolului" sau faptele savârsite în urma abuzului de alcool).

Modelul justitiei reale. Reprezinta o versiune scrisa a modelului de sedinta Wagga, tinuta fie ca alternativa, fie în combinatie cu procedurile judiciare penale traditionale. Este intermediata de catre un ofiter de politie sau un alt oficial al justitiei, reprezentantul unei scoli sau voluntar din comunitate care actioneaza în numele unui astfel de oficial (www.realjustice.org).

Alfabetizarea functionala ca strategie de prevenire si crestere a egalitatii de sanse în fata actului justitiar. Alfabetizarea functionala vizeaza "abilitatea de a citi, de a scrie si de a vorbi… la un nivel suficient de înalt pentru a functiona în societate si la locul de munca" (definitia britanica a abilitatilor fundamentale). Aceasta definitie este în mod special importanta într-un context international deoarece nu se bazeaza pe o regula care sa fie absoluta sau universala. Abilitatea de a comunica eficient în limba materna a cuiva este considerata a fi o prioritate pentru integrarea sociala. Conceptul de "alfabetizare functionala" vizeaza deci nivelul necesar pentru a "functiona" eficient în societate. Nivelul de alfabetizare necesar depinde de nivelul complexitatii fiecarei societati. Acest concept este relevant în special pentru cei dezvantajati în raport cu sansele si oportunitatile de integrare sociala datorita deficientelor educationale sau excluziunii pe criterii etnice.

Aceasta definitie permite, de asemenea, actorilor cu functii educationale din agentiile care aplica legea de a se sustrage distinctiei arbitrare dintre "alfabetizat" si "analfabet". Sunt putini oameni în Europa de Vest care pot fi descrisi ca fiind complet analfabeti, iar acelasi lucru se poate spune si despre Europa de Est. Exista totusi un numar mare de minori si tineri care au abilitati insuficiente pentru a functiona eficient. Este posibil ca o proportie foarte mare dintre tinerii retinuti (ca suspecti), dintre elevii din scolile de reeducare/

corectie si dintre detinuti sa nu aiba un nivel adecvat al abilitatilor ce tin de alfabetizare în asa fel încât sa poata functiona eficient în cadrul comunitatilor lor. Respingând alternativele si motivati de nevoi nesatisfacute, ei pot vedea hotia si chiar violenta ca fiind alegeri/alternative rationale. Cresterea nivelului de alfabetizare functionala conduce la o diversificare a noilor oportunitati si, de asemenea, ca un fapt constatat, la o reducere semnificativa a recidivismului.

Individualizarea administrarii justitiei. Modelele de probatiune europeana si de administrare a justitiei furnizeaza exemple de sentinte individualizate bazate pe tehnici specializate de evaluare a culpabilitatii si nevoilor unui infractor. Metode masurabile de interventie pot fi utilizate pentru a elucida cauzele unei infractiuni, cauze ce pot conduce la repetarea unui comportament similar, daca nu sunt identificate, întelese si solutionate. De asemenea, administrarea justitiei ar trebui sa minimizeze impactul negativ al sistemul de aplicare a legii asupra copiilor si familiilor. Întotdeauna va exista o cerere la nivelul societatii pentru actori ai justitiei si ordinii, în vederea exprimarii indignarii victimelor criminalitatii/infractionalitatii, împotriva acelora care încalca regulile cetatenesti. Totusi, este necesar un echilibru în orice sistem legislativ penal, un mediator al proportiei dintre:

- pedeapsa si tratament;
- control si grija;
- rusine si reabilitare.

Costul si semnificatia pedepsei aplicate unui infractor necesita o masurare a costurilor economice si sociale ale sentintei respective pentru societate în sine. Victimele, de asemenea, au dreptul sa fie auzite, în ceea ce priveste:

- recunoasterea daunei/pierderii personale si restituirea acesteia;
- valoarea unei scuze atunci când este cazul si refacerea relatiilor periclitate;
- protectia fata de alte posibile fapte criminale.

Standarde minime internationale în ceea ce priveste justitia infractionalitatii juvenile. La nivel international au fost adoptate o serie de convetii ce protejeaza si reglementeaza drepturile delincventilor minori (e.g., conventia Natiunilor Unite privind drepturile copilului, Regulile Beijing, Regulile Riyadh). Asupra dezvoltarii minorilor si tinerilor/adolescentilor luati din familie, dintre egalii/prietenii lor, din spatiul sigur al vecinatatii familiei se produce un efect negativ. Din acest motiv, comunitatea internationala a stabilit standarde minime pentru administrarea justitiei juvenile. Majoritatea tarilor europene sunt semnatare ale regulamentelor internationale privin minorii si tinerii aflati în arest sau în custodie. Oricum, prevederile de baza nu sunt întotdeauna implementate. Detentia sau mutarea din propria casa a copiilor si tinerilor trebuie evitata pe cât posibil. Tinerii infractori trebuie întotdeauna tinuti separat de detinutii adulti, fiind necesare unele aranjamente/conditii speciale pentru cei care, fiind cercetati în stare de arest, prezinta un risc mai mare de suicid sau autovatamare. Atunci când exista si sunt adecvate, alternativele propuse de probatiune sunt benefice pentru toti: infractori, victime, societate si practicieni. Cercetari recente în justitia juvenila ofera o

perspectiva utila asupra scopului delincventei, fiecare categorie de infractori necesitând abordari specifice, de la interventia minimala la cea intensiva, rezidentiala sau de lung termen:

- delincventi temporari;
- tineri cu comportament dificil si galagios;
- infractorii permanenti;
- infractorii care au savârsit o singura fapta grava;
- infractorii care au savârsit numai fapte grave.

În unele tari central- sau est-europene, minorii si tinerii sunt trimisi în centre de reeducare si corectie pentru perioade nedeterminate, chiar fara paznici, fara revizuirea procesului sau utilizarea mecanismelor de apel. Evaluarea nevoilor si a riscului si asigurarea diversitatii sau a optiunilor de tratament intermediar nu urmaresc reguli de baza clar definite si monitorizate având ca fundament standarde nationale ale tarilor dezvoltate.

Varianta justitiei juvenile britanice si modelul de tratament intermediar: biroul pentru tineri. Aceste structuri au la baza echipe interdisciplinare ce includ reprezentanti ai domeniilor precum probatiunea, asistenta sociala, politia si scoala. Sarcina lor este de a revedea datele înregistrate despre copiii si tinerii arestati. Raportul include detalii despre fapta comisa, eventualele victime si despre arestarile anterioare. Pe scurt, aceasta echipa multidisciplinara experimentata evalueaza gravitatea fiecarei fapte si selecteaza o optiune, de obicei o forma de serviciu în cadrul comunitatii care nu necesita aparitia în fata curtii penale de justitie. Trimiterea tânarului infractor în fata magistratului este optiunea cea mai serioasa, dar o serie de alte actiuni restaurative sunt de obicei aplicate, inclusiv o avertizare oficiala întotdeauna în prezenta parintilor sau a reprezentantilor legali. Tratamentul intermediar poate include:

- o forma de refacere personala a victimei;
- plata compensatorie;
- o scuza;
- o activitate de grup organizata de catre asistentul social sau consilierul de probatiune;
- apelarea la un consilier specializat, la suport psihologic sau medical, de exemplu, în cazul unor fapte criminale cauzate de consumul de droguri sau alcool.

Strategia potrivita este o chestiune de negociere între membrii biroului, dar scopurile lor constau în a gasi o solutie pentru tinerii infractori în cadrul comunitatii, în concordanta cu standardele Natiunilor Unite si Consiliului Europei, evitând pe cât posibil procesele de institutionalizare, criminalizare si contaminare ale procedurilor penale, care îndeparteaza în mod sistematic delincventii de mediul lor, de familie, de scoala si de egalii lor.

Populismul în proiectarea administrarii justitiei. Distorsionarea datelor referitoare la justitia penala în interesul politic populist este o trasatura comuna pentru majoritatea societatilor si necesita ca practicienii sa-si apere integritatea profesionala, analizând cu grija ceea ce este bine si ceea ce nu este etic în munca lor. În perspectivele criminologice atât ale “noii drepte” si ale “stângii realiste”, reinterpretarile cercetarilor în domeniul justitiei criminale,

pot ascunde preferinte politice mai degraba "cinice", implicând adesea o marginalizare a paradigmelor asistentei sociale ce sustin alternative comunitare la "încarcerare".

O analiza statistica corecta a teoriei politice eficiente presupune observatia atenta a tuturor datelor disponibile, nu numai a tendintei politice. Atunci când statisticile sunt interpretate corect, criminologii sunt de acord cu faptul ca pedepsele în serviciul comunitatii pot fi comparabile cu pedepsele prin detentie, primele fiind chiar mai eficiente din perspectiva unei analize a cost-eficacitatii. Cercetatorii recunosc, de asemenea, importanta luarii în considerare a datelor referitoare la factorii sociali si demografici care-i predispun pe tineri la anumite fapte penale (Lloyd et al., 1996, p. xii).

Prejudicii aduse de sistemul de administrare a justitiei. Rapoartele de cercetare au aratat ca tendinta ideologica de a considera un nivel mai ridicat de criminalitate la nivelul populatiei de culoare, al populatiei de rromi si al altor minoritati etnice din Europa sau America de Nord a reprezentat o forta potential raufacatoare si distructiva, în mod sistematic evitata de institutiile de reintegrare sociala si cele ale apararii legii (Hall et al., 1987). Exista un anumit pericol ca probatiunea si asistenta sociala cu imaginea ei progresiva de "institutie protectiva" sa poata ascunde un rasism subtil care poate fi identificat cu mai mare usurinta în alte institutii ale justitiei sau ale controlului social. Fara proceduri stricte si monitorizarea personalului, efectele presupozitiilor discriminatorii în procesul justitiei vor fi si mai daunatoare în acele profesii în care poate fi plasata cu usurinta anatema (Hutchinson-Reis, 1989). Acolo unde puterea ascunde presupozitii rasiste si soviniste, deserviciul facut fata de minoritatile etnice, clientii de sex feminin si tineri este probabil sa fie foarte mare (Thompson, 1993, p. 65). Istoria justitiei juvenile si a celei pentru adulti furnizeaza numeroase exemple ale unor acuzati de culoare sau care apartin unor grupuri minoritare si victime care s-au confruntat cu un tratament nedrept. În Marea Britanie, statisticile privind arestarile, pedepsele cu închisoarea, deciziile de probatiune si pedepsele executate în institutii de sanatate mintala arata o suprareprezentare evidenta a populatiei de culoare în situatii de "control" si o subreprezentare a acesteia în situatii de "îngrijire" (Bailey si Brake, 1975, p. 55).

De-a lungul ultimilor ani, în Europa de Vest, pregatirea universitara si profesionala a personalului din politie, închisori, justitie si probatiune a inclus în mod evident în curriculum practici anti-discriminatorii si antirasiste. Fundamentele lor teoretice si principiile practice înca se dezvolta în sensul unei aplicari/implementari mature si eficiente, ele necesitând o atentie permanenta si monitorizare nu numai în noile democratii din centrul si estul Europei.

Raportul redactat de catre oficialii fiecarui nivel al justitiei este un exemplu de posibil dezavantaj înregistrat de catre membrii grupului minoritar. Exista un pericol permanent ca evaluarea riscului sa se faca pe baza unor norme cu precadere ale majoritatii, fara acordarea unei atentii adecvate diferentelor culturale. Neluarea în calcul a acestor diferente nu numai ca va distorsiona punctul de plecare al evaluarii, aceasta

fiind invalidata, dar va avea o influenta negativa asupra infractorilor si victimelor, devalorizându-le individualitatea (Thompson, 1993, p. 68). Un studiu asupra rapoartelor de ancheta sociala redactat în Marea Britanie citeaza multe exemple care prezinta presupozitii ale unor caracteristici rasiale ale infractorilor de culoare si maresc sansele ca pedeapsa impusa de curte sa fie mai mare (Whitehouse, 1986). Daca asistentul social profesionist, psihologul sau consilierul de probatiune au asteptari stereotipe, atunci el va tinde, involuntar sau în mod intentionat, sa selecteze astfel informatia încât sa-si confirme aceste asteptari. Daca indivizii aflati sub evaluare se percep pe ei însisi ca pe un obiect al categorisirii, "vor tinde sa se retraga din relatie, sa ofere cât mai putine informatii si sa colaboreze cât mai putin posibil" (Whitehouse, 1986, p. 117). Acest fapt poate fi interpretat gresit de catre actorul cel mai influent în cadrul relatiei respective, ca fiind un comportament necooperant sau ca "având ceva de ascuns".

Anchetele sociale ca rapoarte presentință

Rapoartele premergatoare sentintei sunt cel mai adesea pregatite de catre consilieri calificati în problemele delincventei juvenile, la un nivel înalt de calitate si integritate. Ele necesita doua sau trei interviuri confidentiale cu un infractor si consultarea informatiilor factuale în legatura cu comportamentul criminal al acestuia/acesteia, în contextul unei biografii personale detaliate. Un astfel de raport se încheie de obicei cu o concluzie sau recomandare bazata pe optiuni legale disponibile pentru curte sau administratorii justitiei comunitare. Sunt trei situatii în care rapoartele realizate în urma anchetelor sociale pot sprijini în mod semnificativ progresul catre o justitie individualizata:

- în cazul redirectionarii justitiei juvenile catre structuri locale sau catre programe intermediare de tratament;
- în cazul sentintelor date de catre tribunalul penal sau curtile de apel, în favoarea alternativelor comunitare;
- în cazul planificarii sentintei si eliberarii conditionate înainte de termen.

În fiecare din aceste cazuri, factorii de decizie vor avea acces la informatii ce tin de relatiile/familia persoanei, care altfel ar ramâne ascunse în mintea si în memoria victimei sau a detinutului. Aceasta cunoastere microsociala are adesea o mare importanta atunci când este vorba despre o decizie privind diferitele optiuni comunitare. De asemenea, acest lucru nu numai ca verifica/asigura acuratetea continutului raportului si autoritatea lui, dar ajuta la implicarea subiectului respectivului raport în atingerea scopului final - reintegrarea sociala a infractorului. Cererea/prezentarea oficiala a rapoartelor premergatoare sentintei comisiilor pentru minori sau curtilor penale, pentru toti infractorii minori si tineri pasibili de a fi trimisi în închisoare, separati de familiile lor, ar trebui sa fie prevazuta în cadrul politicii nationale de protectie a copilului si în codul de procedura penala. Instruirea personalului în vederea redactarii unui raport la standarde corespunzatoare si a feed-back-ului în cazurile individuale constituie un lucru indispensabil în mentinerea calitatii controlului.

Probatiunea. De-a lungul secolului al XX-lea, justitia juvenila si probatiunea în Europa de Vest a reprezentat o perspectiva liberala a criminologiei si bunastarii. Acum 30 de ani, rolul traditional al unui ofiter de probatiune sau al unui ofiter pentru bunastarea minorilor (engl., *juvenile welfare officer*) a fost definit de catre S.R. Eshelby în cadrul domeniului de asistenta sociala ce se refera la practica bazata pe studiul de caz (engl., *social casework*). Aceasta din urma a fost descrisa ca fiind "o arta în care cunoasterea/înțelegerea stiintei relatiilor umane si priceperea/deprinderea în cadrul relatiilor umane sunt utilizate pentru a mobiliza capacitatile indivizilor, resursele comunitatii necesare adaptarii clientului la orice parte a întregului sau mediu" (British Journal, 1962, p. 126). Acest fundament filosofic s-a aflat sub presiune înca din anii '80 din partea politicilor populiste ale guvernelor Americii de Nord si Europei, unii comentatori considerând-o amenintatoare la adresa valorilor si principiilor fundamentale ale profesiei de asistent social.

Scopul principal al legislatiei penale este controlul social. De aceea, "socializarea", mai degraba decât "moralizarea", indica criteriile pe baza carora poate fi evaluat succesul sau esecul legislatiei penale. În realizarea programelor de pregatire intensiva pentru "consilierii de probatiune" si de reforma a penitenciarelor este necesar sa se tina cont de recentele dezbateri profesionale care ghideaza filosofia administrarii comunitare a justitiei în alte tari. Cultura, mentalitatea, practicile de lucru, valorile si responsabilitatea justitiei penale în Europa de Vest pun accentul pe eficacitate, eficienta, protectie publica si colaborare ca raspuns la nivelul ridicat de violenta si delincventa. Supervizarea probatiunii în comunitate ofera o influenta umana si morala, dar practicienii care fac parte dintr-o societate democratica trebuie sa lucreze într-un context în care eficacitatea/promptitudinea actiunilor politice raspunde presiunii mass-media si opiniei publice (Nellis, 1995, p. 34). Mike Nellis, profesor universitar în domeniul studiilor de probatiune, a argumentat faptul ca valorile profesionale trebuie sa devina mai complexe din punct de vedere criminologic. El a propus o reconceptualizare fundamentala centrata pe notiuni ca:

- antiînchisoare/alternative la închisoare;
- justitie restauratoare;
- siguranta publica.

Nellis (1995) a argumentat ca, pentru a rezista impunerii politice a unei identitati punitive asupra probatiunii, consilierii trebuie sa-si dovedeasca atât eficienta si eficacitatea în evaluarea si controlul riscului ca asistenti sociali practicieni, cât si legitimitatea si curajul ca administratori reformatori ai justitiei comunitare.

Blamare reintegrativa (engl., *reintegrative shaming*) se refera la dezaprobarea explicita a deviantei sociale, a comportamentului "neadecvat" si a delincventei exprimata în cadrul relatiilor comunitatii locale caracterizate prin acceptarea generala a normelor sociale, complementara cu perspectiva civica pentru modelele alternative de comportament (incluzând minoritatea etnica sau majoritatea). Aceasta strategie vizeaza adaptarea moderna a administrarii justitiei la "ritualurile lo-

cale", implicând schimbarea si apoi restabilirea de privilegii comune si responsabilitati. Acest lucru poate fi înteles si apreciat de catre toti membrii vecinatatii ca întarire si refacere, mai degraba decât slabirea permanenta sau temporara a legaturilor sociale (Braithwaite, 1989). Ideea a fost avansata de Braithwaite, un criminolog australian, pornind de la o serie de observatii ale comunitatilor locale, ca premisa a învatarii unor practici traditionale "restauratorii" în ceea ce priveste comportamentul deviant si delincvent. Asa cum sugereaza aceasta formulare, justitia ar trebui sa implice identificarea a ceea ce este gresit facut (engl., *shaming*), dar si a unui rezultat social pozitiv (i.e. reintegrare).

Justitia restauratorie:

- este definita ca un proces prin care toate partile implicate într-o anumita fapta încearca sa gaseasca împreuna, în mod colectiv, solutii în legatura cu consecintele faptei si implicatiile acesteia în viitor;
- implica victima, infractorul si comunitatea în a cauta solutii care sa refaca, sa reconcilieze si sa reasigure. Scopurile includ restabilirea si vindecarea victimelor, îmbunatatirea relatiilor dintre victima si infractor, responsabilizarea si refacerea infractorilor si vindecarea comunitatii (Zehr, 1990);
- vizeaza orice initiativa judiciara sau cel putin cea supervizata oficial, ce implica infractorul în refacerea (simbolica), compensarea sau restaurarea materiala, psihologica si/sau sociala a raului produs de fapta respectiva (Walgrave, 1995);
- reflecta o întelegere comprehensiva a relatiilor afectate prin fapta criminala, care sa recunoasca faptul ca sistemul justitiei criminale trebuie sa se concentreze asupra prejudiciilor, nevoilor si responsabilitatilor victimelor faptei, infractorilor si comunitatilor (Richardson si Preston, 1997);
- reprezinta o abordare ce tine de valori alternative, nu de modalitati diferite de sanctiune (Harris, 1979).

Justitia "razbunatoare":

- implica pedepsirea infractorilor în concordanta cu raul provocat (McCold, 1996);
- vizeaza pedeapsa corecta sau meritata, în afara motivelor personale, pentru raul provocat;
- implica plata unei datorii fata de societate si deci ispasirea pedepsei. Apare codificata în Vechiul Testament prin formularea "ochi pentru ochi, dinte pentru dinte" (Rush, 1994);
- reflecta ceva "dat" sau "cerut" ca plata. Apare în legislatie ca o pedeapsa bazata pe ideea ca orice crima presupune o plata/redresare egala a faptei savârsite prin pedeapsa impusa (Black, 1990).

Medierea în relatia victima-infractor. Reprezinta acea institutie a administrarii justitiei care implica în general întâlnirea dintre victima si infractor în prezenta unui mediator, pentru a rezolva problemele ce apar între cei doi. Daca alte persoane, cum ar fi membrii familiei, vor sa ajute, atunci rolul lor va fi numai acela de observatori. Exemple de formule de mediere utilizate în justitie la ora actuala sunt Programul de reconciliere dintre victima si infractor din SUA si Canada si Programele de refacere a victimei si infractorului

care opereaza în Marea Britanie. Acest model este în contradictie cu modelul reuniunilor familiale unde pot participa si se pot implica în mod activ si alte persoane. ◢**Graham W. Giles**◣

Vezi si: probatiune

Bibliografie selectiva: **Braithwaite (1989), Lloyd, Mair si Hough (1996), Maxwell si Morris (1994), McCold (1996), Moore (1995), Nellis (1995), Richardson si Preston (1997), Rush (1994), Thompson (1993), Walgrave (1995), Whitehouse (1986)**

Politici sociale postmoderne

Postmodernitatea cunoaste acceptiuni diferite în sfere diferite ale vietii sociale, termenul fiind folosit ca eticheta fie pentru miscari estetice si arhitectonice, fie pentru perioada istorica pe care o traim, fie pentru tipul de cultura dezvoltata în Europa de Vest si America de Nord în ultima parte a secolului al XX-lea etc. (Gibbins si Reimer, 1995). Aceasta ultima valenta - cea de mod de structurare culturala a societatii umane - tinde a se impune în literatura sociologica, postmodernizarea fiind privita drept tipul de cultura care urmeaza în mod firesc modernizarii.

Modernizarea definea trecerea de la o societate traditionalista valoric, axata pe organizarea economica de tip feudal, catre societatile moderne, industrializate. Pentru postmodernizare, procesul-cheie este cel al *schimbarii culturale*. Stadiul de bunastare relativ ridicat atins de societatile vestice face ca indivizii sa fie mai putin preocupati de asigurarea nevoilor de baza, care este realizata automat (Inglehart, 1997). Astfel, ei se orienteaza predominant catre autorealizare, catre afirmarea propriei identitati, catre dezvoltarea personala si sunt mai dispusi sa îsi asume riscuri prin încercarea de strategii noi de viata si renuntarea la multe din constrângerile traditionale perpetuate în modernitate.

Din punct de vedere al *relatiilor sociale*, accentul începe sa cada pe acceptarea diferentelor între indivizi si pe exprimarea propriilor trasaturi distinctive. Apar noi clase si segmente de clasa, înlocuindu-le pe cele traditionale. De aceasta data, clivajele sunt date de diferentele culturale, axate pe afirmarea unor stiluri de viata distincte. Statul îsi pierde treptat rolul de organ central de luare a deciziei si de coagulare a intereselor societatii. Creste autonomia locala, simultan cu dezvoltarea unei societati globale, în care asociatiile si companiile internationale si transnationale joaca un rol de prima importanta. Dezvoltarea fara precedent a transporturilor si comunicatiilor faciliteaza aparitia si dezvoltarea societatii postmoderne: distantele se scurteaza, iar datorita televiziunii si Internetului, comunicarea devine instantanee indiferent de departare. Mobilitatea geografica tinde a creste, indivizii cautând sa experimenteze lucruri noi si sa gaseasca mediile în care îsi pot exprima cel mai bine personalitatea si îsi pot utiliza optim cunostintele si deprinderile. Toleranta si încrederea în ceilalti se generalizeaza la rândul lor.

Difuziunea pe scara din ce în ce mai larga a unor astfel de valori si comportamente nu poate lasa neschimbate modalitatile traditionale de furnizare a bunastarii si de asigurare a securitatii sociale: "Accentul pus de postmodernism, pe diferenta si deziluzia ce îl

însoteste legata de solutia «marelui stat» la problemele sociale conduce la centrarea pe potentialul liberator pentru forme de furnizare locala, la scara mica, a bunastarii. Astfel de organizatii ale bunastarii, se argumenteaza, fiind mai aproape de oamenii pe care îi servesc, sunt capabile sa relationeze diverse necesitati si identitati sociale ale unor populatii specifice cu configuratiile lor particulare în ce priveste sexul, clasa, cultura, etnicitatea si alte caracteristici sociale" (Peter Leonard, 1997, p. XII).

Schimbarile din plan cultural sunt simultane cu modificari în sfera economica. Pe de o parte, este vorba despre trecerea catre *structuri economice postindustriale* (Bell, 1976), în care ponderea angajarii în sectorul serviciilor o depaseste pe cea a mâinii de lucru ocupate în sectoarele productive. În acelasi timp, progresul tehnic muta accentul pe industria electronica si informatica, ca si pe producerea de informatii. Pe de alta parte, este emergenta *organizarii postfordiste a muncii*. Fordismul a adus cu sine productia de serie si automatizarea, impunând specializarea modurilor de productie. O data cu diversificarea gusturilor si cu viteza schimbarilor tehnologice, un nou mod de organizare a muncii s-a impus. Postfordismul presupune dezvoltarea unor linii de productie extrem de flexibile, capabile sa se adapteze rapid la schimbarile în structura cererii si sa produca simultan produse (de serie) diferite. În plus, nevoia de amortizare rapida a costurilor cercetarii si dezvoltarii a contribuit la expansiunea internationala a marilor companii si la mutarea în tarile periferice sau semiperiferice a liniilor de productie mai vechi. Flexibilitatea postfordista a productiei impune un grad înalt de calificare a angajatilor. Acelasi efect îl are noul tip de ierarhie, în care decizia nu mai este centralizata, ci este luata la nivelul fiecarei unitati productive, iar relatiile ierarhice verticale sunt înlocuite de preponderenta comunicarii orizontale.

Aceasta poate determina la rândul sau aparitia unui clivaj între o elita profesionala bine instruita, beneficiind de slujbe sigure si bine platite, si un grup de salariati periferici, mai putin educati, cu salarii mai reduse si cu un risc ridicat de somaj. De aici tendinta politicilor sociale postmoderne din sfera educatiei de a promova *învatarea permanenta*, de-a lungul întregii vieti. În plus, asa cum sugereaza Rustin (1989), interesele fortei de munca nu mai sunt convergente, negocierea contractelor de munca începând sa se realizeze mai ales la nivel local. Specializarea accentuata determina diferentieri importante chiar si în interiorul aceleiasi profesii, conducând la redefinirea structurii si functiunilor sindicatelor, în conditiile în care corporatismul tinde sa dispara.

Flexibilizarea muncii se realizeaza mai ales prin delegarea deciziei la niveluri inferioare, prin autonomia crescuta a unor mici unitati în cadrul marilor companii, prin promovarea unor structuri manageriale descentralizate, eclectice si participative (Leonard, 1997, p. 103-104). Aceasta nu se poate realiza fara (sprijinind, la rândul sau) dezvoltarea unei culturi a cresterii responsabilitatii si a libertatilor individuale. Consistenta indivizilor ca purtatori de valori sociale face ca acest tip de cultura sa nu se manifeste în sfera economica, a muncii, ci în toate momentele vietii de zi cu zi.

În aceste conditii, birocratia începe sa nu mai fie adecvata ca forma de organizare a societatii, ea îngradind libertatile si neacceptând diferentele pe care nu le poate controla. Productia de cunoastere nemaifiind apanajul exclusiv al elitelor, conducerea societatii de catre expertii din aparatul birocratic devine irationala, ceea ce determina delegarea autoritatii catre comunitatile locale. Globalizarea diminueaza, la rândul ei, monopolul statului asupra puterii economice si informationale, facând desueta orice tendinta de maximalitate. Generalizarea cunoasterii aduce cu sine o presiune a comunitatilor, în sensul cresterii importantei alegerii publice si controlului direct al indivizilor asupra modului de furnizare a acestor servicii (Buchanan, 1986). Accentuarea importantei identitatilor sociale pune problema redefinirii *legitimitatii* politicilor sociale (David Taylor, 1998) si impune rediscutarea modului de furnizare a serviciilor de securitate sociala, prin mutarea responsabilitatilor de la autoritatea centrala catre comunitatile locale.

Asa cum remarca Leonard (1997, p. 164), bunastarea - obiectiv difuz al statului modern - poate fi operationalizata ca necesitate a asigurarii furnizarii bunurilor si serviciilor comune si specifice pentru satisfacerea nevoilor de baza. În conditiile accentuarii diferentierii sociale si a specificitatii determinate prin identitati culturale, ponderea nevoilor comune descreste în raport cu cele particulare pentru anumite grupuri sau comunitati, fie ele geografice sau imaginate. Astfel, rolul guvernului central se reduce treptat.

Protejarea în fata riscurilor este conceptul fundamental al orientarii politicilor sociale, în jurul abordarii caruia s-a structurat *statul bunastarii*. În postmodernism, riscul tinde a se generaliza, fiind acceptat si asumat de catre indivizi. Tratarea sa este dominata de reflexivitate, ca interogare continua asupra realitatilor sociale, presupunând adaptare continua la conditiile de risc, monitorizarea permanenta a acestora si implicarea activa în modificarea si stapânirea lor (Beck, 1992; Giddens, 1990, 1991). În mod similar, autorii poststructuralisti sugereaza ca riscul nu este o realitate obiectiva, caracteristica structurilor sociale, ci doar una construita prin discurs, ceea ce permite indivizilor sa o controleze (Foucault, 1991). Responsabilitatea nu mai este preluata astfel de stat, ci de indivizi, de societatea civila preocupata de asigurarea unui nou echilibru în care riscurile sunt controlate de fiecare în parte (Lupton, 1999).

Retragerea statului din furnizarea educatiei, serviciilor de locuire, a serviciilor sociale si a celor de sanatate devine fireasca. Nevoia de flexibilizare a ofertei în aceste domenii impune nu numai descentralizarea, dar si marketizarea si privatizarea treptata a serviciilor, chiar si în societati traditional centralizate.

Marxismul a produs o *explicatie alternativa* pentru schimbarile contemporane. Tendinta de diferentiere si de segmentare culturala a societatilor avansate de astazi este privita ca manifestare a predictiei profetice a lui Marx si Engels, care au vorbit despre disolutia capitalismului dupa atingerea stadiilor sale avansate, culminând cu producerea unei "incertitudini si a unei agitatii fara sfârsit" (*Manifestul comunist*, apud Leonard, 1997, p. 1), echivalenta cu instaurarea unei stari ano-

mice, de dezordine sociala, de imposibilitate a stabilirii unor valori sociale comune. Este, prin urmare, momentul revolutiei socialiste, care poate instaura o noua ordine, bazata pe ideologia marxista a egalitatii si a necesitatii interventiei statale. La polul opus, gânditori precum Fukuyama (1991) vorbesc si ei despre sfârsitul partidelor si/sau al istoriei politice, însa sugereaza ca, dimpotriva, este vorba de triumful absolut al ideologiei liberale acceptate la nivel mondial ca ideologie unica. Efectul, în acest caz, este dezvoltarea unor state minimale si a integrarii economice internationale.

Ambele puncte de vedere iau ca data asumptia ordinii normative ca imperativ al dezvoltarii si existentei umane si statueaza rolul de nezdruncinat al statului ca garant al acestei ordini. Ideologia unica este similara cu credinta în posibilitatea de obiectivizare a organizarii sociale, astfel încât aceasta sa fie optima pentru toate societatile. Prin contrast, explicatiile postmoderniste insista asupra diversitatii interne a societatilor avansate contemporane, sugerând ca unicul mod de garantare a ordinii sociale este de a accepta aceasta diversitate. Ideologia sugerata este si ea unica în principiul ei fondator si presupune promovarea tolerantei si libertatii individuale de a decide asupra propriului mod de dezvoltare. Cu alte cuvinte, unicitatea ideologica s-ar putea manifesta doar printr-o ideologie a acceptarii diversitatii ideologice.

Înainte de 1994, dezvoltarile postmoderniste si transformarile sociale postmoderne au preocupat putin *lumea academica interesata de analiza si designul politicilor sociale* (vezi John Carter, 1998, pentru o analiza a impactului postmodernismului asupra politicilor sociale în ultimele trei decenii ale secolului al XX-lea). Dezbaterile au fost stârnite mai ales de un articol a lui Peter Taylor-Gooby (1994) si au fost purtate în mare masura în paginile *Journal of Social Policy*, publicatie a Asociatiei de Politici Sociale.

Afirmând ca "politicile sociale se ocupa cu generarea de cunoastere obiectiva de înalta calitate, care poate fi dezvoltata în planificarea sociala", Taylor-Gooby a argumentat ca "accentul postmodern asupra diversitatii si pluralismului în reprezentarile asupra desirabilului" intra în conflict cu "notiunea de politici sociale universale si ameliorative" (p. 387). Motivul este legat tocmai de aceasta lipsa de normativitate pe care postmodernismul o impune ca principiu fundamental al organizarii sociale si care, în opinia lui Taylor-Gooby, submineaza bazele solidaritatii sociale, conducând catre excluderea sociala a celor saraci. Mai mult, "o astfel de abordare ignora semnificatia liberalismului de piata si trendurilor de crestere a inegalitatii, privatizarii, retragere a statului si mentinerea în saracie a grupurilor sarace" (p. 385). Postmodernismul actioneaza în acest caz ca o perdea de fum care ascunde realitatea cresterii inegalitatii o data cu reducerea rolului statului în furnizarea bunastarii. Zsuzsa Ferge se plaseaza pe o pozitie similara, interpretând postmodernismul cu "valori ale neoliberalismului impregnate cu interesele capitalului national si transnational", ca pe o paradigma care cauta sa submineze obligatiile de furnizare si asigurare a bunastarii (1996, apud D. Taylor, 1998).

Luarile de pozitie opuse nu au întârziat sa apara. Mai multe articole publicate

dupa 1996 în acelasi *Journal of Social Policy* (Fitzpatrick, 1996; Penna si O'Brien, 1996; Hillaryard si Watson, 1996; Forrest si Keneth, 1996; David Taylor, 1998) au sustinut absenta oricarei relatii de excluziune între politicile sociale si abordarile postmoderniste. Argumentul a fost în general acela ca bunastarea poate fi furnizata si în conditiile descentralizarii, iar politicile sociale nu pot ignora realitatea sociala, fiind prin definitie legate de cultura societatii în care sunt dezvoltate. Penna si O'Brien (1996) au sugerat ca modul de interpretare a postmodernismului de catre Taylor-Gooby este confuz, tradând o întelegere defectuoasa. Hillaryard si Watson (1996) au adaugat observatia ca "politicile sociale [ca domeniu de studiu] s-au nascut într-o era în care sectorul public si interventia statului erau privite ca un lucru bun" (p. 342), dar aceasta nu înseamna ca ele trebuie sa ramâna cantonate în acest stadiu, refuzând evolutia.

Abordând aceeasi tema, John Carter (1998) arata ca pentru *politicile sociale postmoderne* exista cel putin doua mari domenii de studiu. Primul este constituit de "economia mixta a bunastarii", cu accent de aceasta data pe furnizarea bunastarii "în afara sensului traditional al serviciilor publice, în special prin sectorul privat si cel voluntar", dar si cu o atentie speciala acordata rolului familiei si retelelor sociale (p. 24). În al doilea rând, este analiza sistemelor ocupationale si fiscale ca tipuri de sisteme de furnizare a bunastarii. Cu alte cuvinte, asa cum sugereaza Peter Leonard (1997), este vorba de o schimbare fundamentala în modurile de furnizare a bunastarii, prin înlocuirea dependentei indivizilor fata de stat cu cea fata de piata. Aceasta nu modifica obiectul politicilor sociale (analiza furnizarii bunastarii), ci doar practicile concrete analizate.

John Rodgers (2000) pledeaza si el pentru o schimbare a preocuparilor politicilor sociale, o data cu modificarea contemporana a contextului acestora. Accentul cade acum pe participarea activa a societatii la furnizarea bunastarii, postmodernitatea marcând trecerea "de la statul bunastarii la societatea bunastarii". Integrarea si solidaritatea sociala ramân subobiective majore pentru garantarea bunastarii tuturor. De aceasta data însa, o data cu retragerea treptata a statului, atentia politicilor sociale se concentreaza pe modul în care asociatiile voluntare pot sprijini furnizarea bunastarii, ca si pe caile de dezvoltare a *capitalului social* care sa permita mentinerea solidaritatii sociale si integrarea armonioasa a tuturor indivizilor si grupurilor sociale.

Mai multe dezvoltari recente sugereaza caile în care *politicile sociale sectoriale* se schimba sub impactul postmodernizarii. Se vorbeste astfel despre obligativitatea optiunii pentru metode consensuale sau subiective în estimarea saraciei, în conditiile în care beneficiile de tip universal dispar treptat. Din argumentul lui Taylor-Gooby reiese atentia pe care politicile sociale postmoderne trebuie sa o acorde riscului cresterii inegalitatilor de acces si celui al excluderii sociale a celor saraci. Un impact puternic are loc în domeniul educatiei, unde politicile sociale se concentreaza tot mai mult pe dezvoltarea *educatiei multiculturale*, a celei *inclusive*, pe *învatamântul deschis* si la distanta, pe *educatia permanenta*, pe descentralizarea, privatizarea si marketizarea scolilor.

Lumea postmoderna este o lume a riscului asumat si a lipsei de predictibilitate a mediului social. Prin obligativitatea optiunii pentru un stil de viata în definirea propriei identitati (Giddens, 1991, p. 5), riscul este individualizat (Nettleton si Burrows, 1998). Consecintele imediate constau în imperativul înaltei flexibilizari a asigurarilor sociale, prin legatura puternica a acestora cu evolutia cerintelor pietei. Privatizarea serviciilor de asigurare sociala devine fireasca si se impune treptat.

Riscurile legate de starea de sanatate încep a fi localizate la nivelul optiunii pentru un stil de viata, crescând responsabilitatea indivizilor în prevenirea îmbolnavirii. De altfel, politicile în domeniul sanatatii tind a se adresa în societatile postmoderne mai degraba celor sanatosi decât celor bolnavi (Nettleton si Burrows, 1998, p. 156-157). Bolile sunt asociate mai degraba stilurilor de viata, accentul cazând pe trasaturi ale acestora, precum fumatul, lipsa de activitate fizica, stilul alimentar, expunerea la soare etc. Serviciile de sanatate se diversifica si se muta din ce în ce mai mult în afara spitalelor traditionale: pe de o parte, se diversifica mediile de informare privind factorii de risc, un rol important revenind Internetului si mass-media, producatorilor de alimente, supermarketurilor, ca si învatamântului; pe de alta parte, este o adevarata explozie a "resurselor de sanatate", precum sali de gimnastica, alimente sanatoase si/sau ecologice, un mediu curat etc. Unele dintre acestea presupun o pondere însemnata a furnizorilor privati, adaptându-si oferta la cererea clientilor, în timp ce altele implica reglementari ale autoritatilor publice, precum prevederile privind reciclarea si protectia mediului.

Politica de locuire se confrunta cu tendinta cresterii ponderii locuintelor proprietate personala si mai ales a unitatilor individuale (case locuite de o singura familie), acestea permitând mai bine afirmarea identitatii fiecaruia (Nettleton si Burrows, 1998). Posesia unei locuinte se constituie si ca o sursa de stabilitate, de asigurare în fata riscului. Pe de alta parte, achizitionarea unei locuinte reprezinta cea mai importanta investitie pentru cele mai multe gospodarii. Cumpararea în rate devine un puternic factor de risc, mai ales în conditiile insecuritatii crescute a locurilor de munca. De aceea, un întreg sistem de asigurari se dezvolta, incluzând nu numai asigurarea locuintei si a bunurilor din ea, dar si planuri de asigurare a ipotecii asupra casei în cazul utilizarii creditelor ipotecare.

Accentul pus de postmodernitate pe exprimarea identitatii se reflecta în politicile sociale adresate celor cu dizabilitati, ca si în domeniul inegalitatilor bazate pe sex, rasa sau etnie. Tendintele de asociere caracterizeaza mai ales prima categorie amintita, determinând aparitia unor noi *miscari sociale* care încep sa joace un rol din ce în ce mai important în dezvoltarea unor politici inclusive prietenoase fata de acestia (Croft si Beresford, 1998). Acceptarea diferentelor ca fiind normale nu garanteaza însa incluziunea grupurilor defavorizate în societate, astfel ca acest subiect ramâne un punct de dezbatere, reglementare si analiza pentru politicile sociale.

Schimbarile aduse de postmodernitate în sfera familiei afecteaza întregul sistem de politici sociale destinate protectiei copilului. Pentru familia traditionala, copiii constituiau una din princi-

palele ratiuni de a fi (Giddens, 1998, p. 92), o asigurare în fata riscurilor batrânetii si chiar o sursa de venituri începând cu adolescenta. În societatile postmoderne, copilul devine tot mai mult purtatorul unor costuri, nu doar financiare, dar si de oportunitate - prin ponderea importanta a timpului necesar pentru îngrijirea sa, putând afecta realizarea stilului de viata pentru care opteaza potentialii parinti. Pe de alta parte, diviziunea sexuala a muncii asigura unitatea organica a familiei. Cresterea egalitatii între sexe si generalizarea participarii femeilor pe piata muncii au pus si ele sub semnul întrebarii predominanta familiilor traditionale. Familiile monoparentale înceteaza astfel sa mai constituie o raritate, în timp ce numarul copiilor nascuti în afara casatoriei (din parinti necasatoriti oficial sau care nici macar nu locuiesc împreuna) crescuse în 1994 la 32% în Marea Britanie, 35% în Franta si 50% în Suedia (Giddens, 1998, p. 89).

Politica sociala de protectie a copilului nu se mai adreseaza astfel familiei ca întreg, ci chiar copilului. Apar si se generalizeaza beneficiile acordate în mod direct si nemijlocit copilului, facilitatile de îngrijire si chiar educare începând de la vârste fragede. Gradinitele si cresele tind sa suplineasca din ce în ce mai mult dificultatile familiei de a asigura copilului un mediu sigur si protector în care acesta sa creasca si sa îsi formeze personalitatea ferit de incertitudinile lumii postmoderne.

Fragmentarea culturala postmoderna poate avea consecinte negative daca este privita prin prisma unui alt fenomen: cel al migratiei intense dinspre tari mai sarace catre regiunile bogate. Valul migrator tinde a fi unul extrem de important, mai ales pentru tarile care primesc imigranti. Modernitatea târzie a condus aici la scaderea fertilitatii, în conditiile cresterii constante a sperantei de viata, conducând la declansarea procesului de îmbatrânire demografica. Consecintele imediate constau în cresterea constanta a *ratei de dependenta*, cu alte cuvinte, în scaderea volumului populatiei active în raport cu cel al populatiei totale. Valul de emigranti este, în aceste conditii, absolut necesar pentru a asigura functionarea unor astfel de societati, aceasta realitate fiind constientizata la nivel social si politic (într-un comunicat de presa difuzat în vara anului 2000, presedintia franceza a UE estima la circa 79 de milioane numarul minim de emigranti necesar a fi absorbit de Europa unita în intervalul 2000-2050 - conform Mediafax, 28.06.2000). Pe de alta parte însa, acesti emigranti nu au cunoscut înca stadiile modernitatii târzii, ba multi provin chiar din societati traditionaliste. De aici deriva nu o problema de adaptare a lor în societatile gazda, ci de integrare reala în aceste societati. Absenta unei culturi a încrederii si tolerantei poate genera dezvoltarea de strategii care sa fructifice tocmai aceasta lipsa a acceptarii diferentelor culturale specifica postmodernitatii. Astfel, ei pot profita de sistemele de securitate sociala, obtinând beneficii pentru care nu se califica si evitând sa contribuie la formarea bunurilor publice. Aceasta poate genera tensiuni sociale, distorsionând totodata modul de dezvoltare al culturilor postmoderne. Pe de alta parte, apare riscul ca reguli prea restrictive impuse în scopul protectiei societatii ca întreg sa conduca la excluziunea sociala a unor grupuri sociale însemnate de emigranti, creând alte tensiuni.

Sistemul românesc contemporan de politici sociale este în mica masura afectat de provocarile societatii post-moderne. Modernizarea culturala a lasat înca segmente importante ale societatii dominate de traditionalism. În economie, sectorul agricol are o pondere extrem de însemnata, în timp ce cel al serviciilor abia acum cunoaste expansiunea. Noile tehnologii întârzie sa se impuna în sfera productiei. Pe de alta parte, productia de cunoastere, ca si comunicatiile cunosc o ascensiune asemanatoare celei din vestul Europei. Globalizarea si tendintele de integrare în Uniunea Europeana determina modificari institutionale care faciliteaza raspândirea valorilor postmoderne nu doar la nivelul populatiei care experimenteaza niveluri ridicate de bunastare. De aceea, sistemul de politici sociale aflat în plina reforma poate fi si trebuie orientat astfel încât sa permita adaptarea fara socuri la probabile schimbari culturale si economice din urmatoarele decenii. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: dezvoltare sociala; identitate colectiva; ideologie; legitimitate; excluziune sociala; criza statului bunastarii; politici de locuire

Bibliografie selectiva: **Leonard (1997); Penna si O'Brien (1996); Carter (1998)**

Politici sociale privind protectia familiei si a copilului în România

Politicile sociale pentru protectia familiei si copilului se refera la totalitatea initiativelor, proiectelor, activitatilor si programelor structurate dezvoltate de catre stat, orientate sistematic catre modificarea situatiei copilului si familiei, în vederea crearii unei bunastari corespunzatoare pentru acestia. În ultimul timp se vorbeste si de rolul organizatiilor nonguvernamentale, voluntare si private, în realizarea politicilor sociale.

Politica sociala pentru familie si copil nu poate fi desprinsa de politica sociala globala, avându-se în vedere ca mecanismele de distribuire si redistribuire a resurselor existente într-un domeniu sectorial pentru obtinerea bunastarii acelui sector depind de resursele colectivitatii existente la un moment dat, iar acestea trebuie gândite sistemic, la nivel global, articulate într-o logica a totalitatii nevoilor sociale.

Politica sociala pentru protectia familiei si a copilului apare deci ca o parte componenta sectoriala a politicii sociale globale existente la un moment dat. Ea prezinta însa si o particularitate distincta, pornindu-se de la dimensiunea si importanta sociala a familiei si copilului în orice colectivitate.

Familiile cu copii prezinta nu numai necesitati specifice, dar aceste necesitati sunt mult mai mari decât ale familiilor fara copii. Ele amplifica cerintele familiei atât sub aspect material-economic, cât si sub aspect emotional-afectiv si educational-formativ.

Copilul si familia, în orice societate, a fost si trebuie sa fie o prioritate nationala. Copilul nu poate fi privit ca unul dintre multe alte grupuri în nevoie (someri, delincventi, prostituate etc.), ci el necesita o atentie speciala sporita datorita faptului ca de conditiile dezvoltarii tinerei generatii depinde fundamental viitorul unei comunitati. Copilul apare ca o resursa umana a viitorului. Bunastarea oricarei societati depinde de

gradul de educatie si profilul social-moral al copiilor si tinerilor, de starea sanatatii lor, de posibilitatile lor reale de integrare într-o societate moderna. Din acest punct de vedere, copilul reprezinta valoarea centrala a comunitatii, un bun social colectiv. Se mai poate adauga faptul ca, în comunitate, copilul reprezinta o sursa de consum, si nu una aducatoare de venit. De aceea, copilul este îndreptatit sa aiba o protectie suplimentara fata de alte grupuri.

Copilul nu se poate supune, prin însesi capacitatile lui, regulii generale admise de societatea moderna ca fiecare membru al ei trebuie sa faca eforturi proprii pentru a-si asigura conditii normale de viata. Copilul nu-si poate fi lui însusi suficient în sensul asigurarii prin efort propriu a conditiilor necesare de viata. Pe o perioada de timp, el este dependent de familie, de colectivitate, de cei din jurul lui.

Familia este, în primul rând, cea care-i poate oferi un mediu pozitiv, suportiv de viata, poate raspunde la toate cerintele sale de tip integrativ: educatie, asistenta medicala, asistenta sociala, prevenirea abandonului, eliminarea oricarui tratament inadecvat în familie, eliminarea abuzurilor de orice fel etc. Familia reprezinta în toate societatile actuale o unitate sociala fundamentala, cu functii esentiale nu numai în producerea si formarea noii generatii, dar si în suportul vietii individuale. Familia reprezinta cadrul optim de crestere a copiilor, asigurând într-o mare masura realizarea educatiei lor. De asemenea, ea ofera resursa sociala cea mai importanta în suportul indivizilor, mai ales în momentele critice ale vietii. În perioadele de stres social si economic, exista o tendinta naturala de întarire a familiei, tocmai datorita functiilor ei de suport social. Solidaritatea intragenerationala în cadrul familiei largite creste în aceste perioade. De aceea nu poate fi sprijinit într-un mod eficient copilul ignorându-se familia si nici comunitatea din care face parte. O politica sociala corespunzatoare de suport pentru copil trebuie sa dezvolte în primul rând o politica coerenta de protectie a familiei. Politica de suport pentru copil trebuie sa includa însa si mijloace de garantare ca sprijinul acordat copilului în familie este utilizat de familie în interesul superior al copilului. Toate activitatile si actiunile incluse în planul strategic al politicilor sociale trebuie sa se desfasoare în favoarea copilului. Colectivitatea împreuna cu familia trebuie sa-i asigure copilului un nivel de viata satisfacator.

Cu atât mai mult, în România, în perioada dificila de tranzitie, rolul familiei s-a dovedit a fi crucial în sprijinul si protectia indivizilor sai. În conditiile comprimarii severe a resurselor financiare, familia reprezinta un factor stabilizator, cea mai eficienta forma de viata. De aceea, o politica sociala eficienta de sprijin pentru copil si familie trebuie sa porneasca de la o întelegere clara a necesitatilor familiilor cu copii.

Necesitatile familiei, care vizeaza resurse economice, valori morale, conditii de realizare socio-culturala a membrilor sai, de educare a copiilor etc., sunt de tip integrativ. Ele se presupun reciproc si se realizeaza armonios când primesc un raspuns societal de tip pozitiv. Lipsa unor conditii socio-economice si culturale de viata care blocheaza satisfacerea lor normala duce la tensiuni intrafamiliale, la frustrari succesive, la dificultati care, neso-

lutionate la timp, transforma familia normala într-una vulnerabila si o împing treptat, în grade diferite, în situatie de risc. Riscul se transfera automat asupra copilului, având în vedere statutul lui aparte în familie, ca persoana care trebuie ocrotita, deoarece el nu se poate proteja singur. Supraprotectia copilului nu are însa în vedere numai aspectul material, economic. Copilul trebuie protejat si afectiv, emotional, trebuie ferit de procesele sociale distructive - dezagregare si dezorganizare sociala, explozia insecuritatii mediului (copilul-victima), abuzurile de tot felul din partea celorlalti - exploatare economica, financiara, sexuala. O familie dezagregata creste enorm riscurile personale, multiplica nevoia de ajutor social si, ceea ce este, de asemenea, foarte important pentru politica sociala, are o capacitate redusa de utilizare eficienta a suportului social oferit de colectivitate. Mai mult, riscul utilizarii inadecvate a acestui suport este foarte ridicat.

Pentru politica sociala, întarirea familiei reprezinta o preconditie esentiala: pe de o parte, ea micsoreaza cantitatea de probleme sociale pe care colectivitatea este obligata sa le solutioneze, iar pe de alta parte, maximizeaza capacitatea de absorbtie constructiva si eficienta a suportului social.

De aceea, suportul pentru familie reprezinta cadrul organic pentru orice politica de sprijin pentru copil. Sustinerea familiei este mijlocul cel mai eficace de a oferi conditii normale de viata copiilor. Orice societate moderna are, în forme si grade diferite, programe universale de suport pentru familie si copil: suport economic-material, suport educational, suport medical, suport moral, suport împotriva abuzurilor (masuri de preventie, consiliere, terapie, combatere a abuzurilor sexuale, fizice, emotionale etc.).

Se pot distinge ca forme fundamentale de suport si protectie pentru familie si copil urmatoarele:

- suport material universal pentru familiile cu copii. Acesta cuprinde alocatiile pentru copii, posibile reduceri de impozite (acest tip de suport a fost de curând adoptat si în România), gratuitati de diferite tipuri, asigurarea conditiilor unui nivel decent de viata (locuinta, hrana, securitate etc.);
- educatie gratuita si suport pentru participare scolara (manuale gratuite, burse);
- asistenta sanitara gratuita (pentru maternitate, pentru mama si copil);
- protectia sociala pentru copiii cu nevoi speciale: copii cu handicap, copii delincventi.

Rolul protector al familiei pentru copil trebuie sa asigure în acelasi timp si respectarea drepturilor lui. Mai mult, în societatile moderne, nevoile copilului au început sa fie tratate nu ca simple necesitati de dezvoltare pe care familia si societatea poate sa le satisfaca, ci ca drepturi a caror satisfacere devine obligatorie. Prin politica sa sociala de suport pentru copil, statul trebuie sa acorde sprijin nediscriminatoriu pentru toti copii, indiferent de rasa, etnie, sex, vârsta, apartenenta religioasa a parintilor. Acest sprijin nu trebuie sa fie focalizat pe zone geografice sau defavorizate economic. El este un sprijin permanent si universal pentru toti copiii. Orice copil are dreptul la sprijin, suport social special din partea comunitatii, conform principiului solidaritatii dintre generatii.

Aceasta noua perspectiva propune statului noi obligatii interne si internationale, înscrise în Conventia universala a drepturilor copilului. Tara noastra a semnat aceasta conventie înca din 1990. De asemenea, România si-a asumat juridic si politic numeroase documente internationale, conventii regionale, standarde culturale cu privire la grija si responsabilitatea fata de copil.

Dezvoltarea unei politici coerente si eficiente de suport al copilului trebuie orientata spre dezvoltarea unei strategii guvernamentale de asigurare a bunastarii copilului, având ca punct de plecare nevoile si drepturile copilului, indiferent daca copilul este în familie sau separat de aceasta.

Ca elemente ale unei strategii politice elaborate în ultimii ani în România, mentionam :

- Planul national de actiune în favoarea copilului adoptat de guvern în 1995;
- Strategia Departamentului de Protectie a Copilului, adoptata de guvern în 1997;
- masurile de sprijin financiar a familiilor cu copii, promovate de Ministerul Muncii si Protectiei Sociale în 1998-1999;
- înfiintarea, în 1999, a noii Agentii Nationale pentru Promovarea Drepturilor Copilului.

Cu toate aceste eforturi în domeniul elaborarii politicilor de suport pentru familie si copil în România, au aparut multe dificultati în dezvoltarea unei strategii politice coerente, bazate pe principii unitare explicite, sustinute de o vointa politica ferma. Politicile de sprijin pentru familie si copil adesea au fost impuse în urma unor presiuni urgente, conjuncturale si a unor aranjamente institutionale.

În România, imediat dupa 1990, situatia copilului si a familiei a constituit o preocupare majora atât pentru oamenii de stiinta, cât si pentru politicieni si practicieni, copilul fiind, de fapt, categoria cea mai dezavantajata în procesul tranzitiei. În acest sens, pot fi mentionate:

- acordarea unor fonduri suplimentare pentru ajutoare banesti si servicii de sprijin pentru diferite categorii de copii aflati în dificultate;
- oferirea de catre numeroase institutii internationale, organizatii nonguvernamentale straine a unui real suport material si tehnic pentru copilul si familia cu risc crescut;
- initierea de catre guvern si organizatii internationale a unor actiuni în favoarea copilului;
- revederea de catre parlament si guvern a unor acte legislative si normative privind copilul în dificultate;
- ratificarea Conventiei cu privire la drepturile copilului în România, imediat dupa revolutie, care a punctat necesitatea respectarii drepturilor copilului;
- elaborarea unor hotarâri si legi care sa reglementeze statutul juridic al copilului ca subiect independent;
- acordarea atentiei sporite protectiei sociale a copiilor cu probleme speciale, dreptul la educatie, la ocrotirea sanatatii etc.

Cu toate aceste masuri centrate pe protectia copilului, se poate spune ca, dupa 10 ani de tranzitie, rezultatele sunt departe de asteptari, având în vedere degradarea continua a conditiei

copilului în familiile sarace, în institutii publice, cresterea abandonului scolar, cresterea numarului de copii ai strazii, al copiilor delincventi etc. Aceste puncte critice pot fi explicate prin:

- lipsa unui cadru general coerent privind politici sociale unitare de protectie a copilului si a familiei în dificultate;
- fragmentarea sistemului de protectie pentru copil si familie între numeroase ministere, institutii, agentii, organizatii;
- lipsa unui sistem de servicii publice de asistenta sociala specializate pe nevoile copilului si ale familiei;
- înregistrarea unor esecuri evidente în procesul de dezinstitutionalizare a copilului;
- existenta unor tendinte de regres în întelegerea formelor de suport pentru copil si familie;
- ignorarea sistematica a unor probleme grave, precum abandonul copilului, copiii strazii, abuzuri de tot felul exercitate asupra copilului;
- imposibilitatea unor programe de asistenta sociala de a se multiplica si difuza la nivelul comunitatii;
- adoptarea unor masuri de sprijin pentru copil cel mai adesea sub presiunea urgentelor sau a factorilor externi;
- blocaje neasteptate majore la nivel institutional;
- dificultati de întelegere a programului de reforma în asistenta sociala la nivel national-global;
- dispersie a responsabilitatilor factorilor de decizie guvernamentali si locali pentru protectia copilului.

Dificultatea majora a politicii sociale actuale centrate pe copil si familie consta în incapacitatea acesteia de a oferi o strategie de reforma a sistemului de protectie a copilului si familiei, capabila:

- sa identifice punctele critice în configuratia actuala a situatiei copilului si a familiei;
- sa evidentieze sursele de blocaj ale sistemului de suport pentru copil;
- sa clarifice optiunile la nivel institutional, organizational, legislativ si politic pentru sustinerea copilului în dificultate;
- sa preia experientele pozitive acumulate în domeniu pentru a le generaliza.

Aceasta situatie se datoreaza unui complex de factori referitori la dinamica societatii românesti în tranzitie si în special a economiei, la atitudinea colectivitatii fata de copil, la contextul juridic national si international, la mediul socio-cultural de viata cu care România interactioneaza. În plus, fragmentarea problematicii copilului si a familiei între diverse ministere si institutii a fost mult timp mentinuta, contrar evidentelor ca ea se desfasoara într-o logica opusa intereselor copilului si familiei.

În societatea româneasca, copilul a fost grav afectat de efectele negative, destabilizatoare, ale tranzitiei: saracie, abandon, abuz sub diferite forme, slaba participare scolara, delincventa, violenta etc. De aceea era de asteptat ca raspunsul societal de pe pozitia politicilor sociale sa fie prompt, eficient, punctual centrat pe problemele grave ale familiei si copilului.

Contrar acestor cerinte, în explozia neasteptata de probleme sociale si umane cu care România s-a confruntat în aceasta perioada, sistemul de protectie sociala s-a dovedit a fi insuficient de pregatit.

Interventia unui complex specific de factori în actuala tranzitie a facut ca, alaturi de factori care produc întarirea familiei, sa actioneze si importanti factori cu influenta negativa asupra constituirii, coeziunii si stabilitatii sale. Exista o tendinta generala de scadere a numarului de casatorii, o crestere a ratei divortialitatii, o crestere a disolutiei familiale datorita migrarii membrilor familiei pentru obtinerea de venituri, cât si aparitia unor comportamente patologice pentru familie ca, de exemplu, alcoolismul sau dependenta de droguri, prostitutia, violenta domestica etc. În ultimul timp, s-au înregistrat si alte manifestari importante ale dezagregarii familiei dintre cele mai diverse: cresterea numarului nasterilor de catre femei necasatorite, abandonul copiilor, una dintre expresiile cele mai înalte ale disolutiei familiei, cresterea numarului de familii monoparentale, familii incomplete, cât si al persoanelor singure.

O politica activa de suport al familiei si copilului, mai ales în conditiile dificile cu care societatea noastra se confrunta, presupune ca, utilizând resurse minimale, sa se poata obtine:

- prevenirea unor procese negative ce implica costuri extrem de ridicate pentru societate, ca de exemplu, copii abandonati, neglijati si abuzati, cu o socializare incompleta sau chiar negativa; dezechilibre majore în viata personala a membrilor familiei, violenta domestica, comportamente distructive;
- mobilizarea unor resurse de suport si protectie sociala reciproca extrem de eficace;
- utilizarea înalt eficienta a resurselor financiare modeste, pentru oferirea unui cadru de viata echilibrat, favorabil dezvoltarii personale si formarii noii generatii.

Un exemplu semnificativ aici: neglijarea, în ultimul timp, a problemelor grave cu care familia si, în mod special, copilul în dificultate se confrunta a condus la numeroase critici si nemultumiri din interior, cât si la presiuni externe de reconsiderare a familiei si copilului ca un obiectiv prioritar al protectiei sociale. În urma acestor presiuni, s-a luat decizia, recent adoptata de Guvern, privind restructurarea cadrului institutional vizând protectia copilului prin înfiintarea unei Agentii Nationale pentru Protectia Drepturilor Copilului în 1999. Aceasta reprezinta un punct de plecare promitator pentru perfectionarea sistemului de protectie si asistenta sociala pentru copil. Implementarea ei prin mecanisme specializate ar putea duce sistemul de protectie sociala a copilului, din punctul de vedere al principiilor fundamentale, la nivelul institutional al tarilor europene dezvoltate. În plus, ea ar putea conduce la o utilizare mult mai economicoasa si mai eficace a resurselor modeste existente în prezent. Resursele financiare vor putea fi utilizate mult mai focalizat si mai eficient, iar resursele umane mult mai concertat, evitându-se suprapunerile si subutilizarile sistematice datorate fragmentarii excesive a functiilor. Cu toate acestea, noua agentie recent înfiintata mentine ruptura dintre problemele copilului în dificultate de problemele familiei. Aceasta, deoarece familia se mentine în continuare în responsabilitatea Ministerului Muncii si Protectiei Sociale. Separarea problemelor copilului de cele ale familiei în cadrul unor organisme distincte constituie un semn important de îngrijorare pentru o vii-

toare politica sociala în domeniu. Nu poate fi gândita problematica copilului ca una distincta de cea a familiei. Or, în continuare se pastreaza o piedica importanta în asistenta si protectia copilului si a familiei, prin plasarea problematicii copilului într-o parte, la o agentie nationala, si cea a familiei în alta parte, la Ministerul Muncii si Protectiei Sociale.

Daca problemele sociale traditionale privind familia sunt, în linii generale, acoperite legislativ si institutional, noile probleme generate de tranzitie sunt insatisfacator solutionate si abordate. Aceste noi probleme sunt:

- tendinta de crestere a abandonului copilului datorata exploziei saraciei;
- cresterea divortialitatii;
- lipsa de educatie corespunzatoare a copiilor si tinerilor;
- cresterea abandonului scolar;
- explozia îmbolnavirilor SIDA;
- dezorientarea tinerilor în raport cu dificultatile integrarii sociale într-un mediu brusc saracit, cu putine oportunitati de munca;
- consumul de droguri si alcool la copii si tineri;
- fenomene de vagabondaj, criminalitate si delincventa juvenila etc.

Este cunoscut faptul ca elementul esential al unei politici sociale eficiente pentru familie si copil îl reprezinta dezvoltarea unui sistem coerent, articulat, de asistenta sociala centrata pe nevoile acestora. Or, în prezent, capacitatea sistemului institutional actual de asistenta sociala de a dezvolta raspunsuri la noile probleme este mai degraba timida, sporadica si insuficient de structurata.

Se înregistreaza astfel un decalaj substantial în ceea ce priveste capacitatea de interventie în diferitele faze ale situatiilor de criza severa si capacitatea de preventie si recuperare. Aceasta din urma este mult mai redusa decât raspunsul imediat la situatiile de criza. De exemplu, capacitatea de a preveni abandonul este înca slaba si, de asemenea, activitatile de reinsertie a copilului abandonat în familia naturala sau într-o familie substitut este de abia la început si uneori inoperanta. Sistemul are dezvoltata capacitatea de a raspunde la situatia de abandon prin institutionalizarea copilului, în mod special, si într-o masura mai redusa de orientare a lui catre o familie de adoptie sau plasament temporar. Sistemul de stat al asistentei sociale este înca populat de administratori-functionari si de prea putini specialisti. Lipsesc din institutiile publice sau sunt foarte rari specialistii cu o calificare superioara în domeniul politicilor sociale, asistentei sociale, terapiei psihosociale etc.

Sunt prezente în sistem persoane cu alte calificari profesionale decât cele necesare.

Sistemul asistentei sociale centrat pe familie si copil, fiind un sistem înalt structurat administrativ, dar slab profesionalizat, are o capacitate redusa de a formula si experimenta alternative. Exista, de exemplu, o foarte mare inertie în mentinerea institutionalizarii copilului si inabilitatea de a reorienta resursele spre prevenirea abandonului sau spre dezinstitutionalizare. Experimentele în domeniul alternativelor la institutionalizare (familii de plasament, reintegrarea copiilor cu dizabilitati în familie, centre de zi, suport pentru familiile în dificultate) sunt înca subdezvoltate.

Sistemul actual de asistenta sociala a familiei si copilului, predominant admi-

nistrativ, manifesta performante ridicate în elaborarea de norme de tip administrativ, în controlul respectarii lor, dar este slab performant în dezvoltarea de tehnici, de proceduri si standarde profesionale si mai ales în dezvoltarea capacitatilor înalt specializate. Sistemul serviciilor de asistenta sociala de stat pentru copil promoveaza în special functionari, eventual de mare acuratete, dar nu profesionisti care sa aplice tehnici cu grad superior de complexitate, înalt eficiente pentru familie si copil. În consecinta, sistemul se dezvolta mai ales prin dezvoltarea de norme si mult mai putin prin dezvoltarea capacitatilor profesionale de tip superior.

Sistemul actual al asistentei sociale pentru familie si copil tinde sa monitorizeze doar aplicarea regulilor si procedurilor administrativ formulate, manifestând o capacitate redusa de evaluare a performantelor efective.

Multe analize de pâna acum asupra politicilor sociale pentru familie si copil au scos în evidenta numeroase neajunsuri ale acestora, datorate fragmentarii sistemului de asistenta sociala centrata pe familie si copil. S-a ajuns astfel la o utilizare slab eficienta a resurselor disponibile. Resurse relativ mari sunt utilizate pentru a sustine raspunsuri slab eficiente, în timp ce cu resurse semnificativ mai reduse ar putea sustine fie solutii alternative mai eficiente, fie prevenirea situatiilor de criza. De exemplu, specialistii estimeaza ca pentru fiecare copil institutionalizat costul este de doua-trei ori mai ridicat decât cel al alternativelor la institutionalizare. În acelasi timp, sprijinul material pentru familiile de plasament este si el mult mai ieftin decât mentinerea copilului în institutii. Datele cu privire la institutionalizarea copilului în toate tarile indica faptul ca, pentru copilul institutionalizat, costul este substantial mai ridicat decât alternativele la institutionalizare: fie prevenirea abandonului prin suport pentru familiile cu risc crescut, fie sustinerea economica a plasarii copiilor în familii substitut, fie adoptia. În acelasi timp, segmentarea responsabilitatilor pentru asistenta si protectia copilului între institutii diferite face totodata dificil sau chiar imposibil transferul resurselor financiare de la un program la altul.

Fragmentarea responsabilitatilor pentru protectia copilului si a familiei între institutii diferite are ca efect crearea unor sisteme dezechilibrate, cu profiluri dominante de tip unilateral, generate nu de logica problemei, ci de logica institutiei care se ocupa de probleme.

Spre exemplu, sistemul serviciilor de asistenta pentru copiii de 0-3 ani, administrat de Ministerul Sanatatii pâna în 1997, avea adesea un caracter medicalizat. În timp, copii din acest sistem tind sa devina din probleme sociale probleme medicale. În România s-au întreprins multe studii care au demonstrat ca:

- desi aceste institutii ofera o îngrijire medicala corespunzatoare, ele nu ofera un mediu - social, psihologic, emotional-afectiv - adecvat, fapt care genereaza o subdezvoltare umana cronica grava;
- paradoxal, în ciuda resurselor materiale si profesionale apreciabile investite în mentinerea sanatatii, gradul de sanatate al copiilor internati în aceste institutii este inferior celor din populatia normala. Acest lucru nu se datoreaza în primul rând starii de sanatate initiala, mai precare, ci

efectului pervers al institutionalizarii în regim medical.

Pe de alta parte, administrarea caselor de copii între (6)7-18 ani, desi porneste de la presupozitia corecta ca scoala reprezinta la aceasta vârsta principalul instrument de dezvoltare, impune, la rândul sau, un profil monocolor vietii copilului în institutie. Aspectul de "cazarma" pe care aceste institutii îl au (lucru valabil în întreaga lume) se datoreaza în primul rând faptului ca ele nu reusesc sa reprezinte medii complexe de viata care sa satisfaca multiplele nevoi ale copilului pe lânga nevoia de învatare. Pedagogul-profesor tinde sa trateze viata copilului predominant în perspectiva relatiei profesor-elev. În loc de a fi o parte a vietii copilului, modelul scolii devine cadrul general si unic al acestuia.

Expertii din România estimeaza ca:

- capacitatea copiilor din institutii de a întelege si a reactiona la problemele obisnuite ale vietii este cronic subdezvoltata (unii copii nu stiu ce este un frigider sau un aragaz si cu atât mai putin nu stiu sa le utilizeze);
- exista o capacitate redusa de integrare într-un mediu social normal;
- apar distorsiuni severe de personalitate, grad scazut de identitate personala. Cercetarile au demonstrat ca transferul copilului din institutia pentru copii mici în cea de vârsta scolara este extrem de traumatizanta, fiind însotita de pierderi ireversibile ale unor repere ale propriei identitati.

Fragmentarea responsabilitatii pentru copil si familie între organisme publice diferite are ca efect pervers încurajarea institutionalizarii si mentinerea copiilor în institutiii. Ministerele implicate în îngrijirea copiilor abandonati (Sanatatii, Educatiei, Muncii, Justitiei etc.) sunt predispuse, prin natura abordarii lor, sa dezvolte, ca solutii ultime, institutiile dupa modelul spitalului sau al scolii-internat. Atât activitatea de prevenire a abandonului, cât si cea de identificare a alternativelor de tip familial reprezinta solutii pentru care ministerele responsabile în prezent au resurse interne mai reduse si nu sunt înca pregatite pentru a le sustine profesional. Din acelasi motiv, exista aici o capacitate relativ scazuta de a reforma institutiile existente în sensul depasirii profilurilor monocolore (medicalizare, scolarizare) si al promovarii unui mediu social complex si echilibrat pentru dezvoltarea copilului.

Sistemul asistentei sociale prezinta înca un grad ridicat de rigiditate în utilizarea flexibila si eficienta a resurselor financiare si umane. În loc ca resursele financiare, sever limitate în perioada actuala, sa fie orientate în functie de problema, spre solutia cea mai adecvata în situatia data, ele ramân captive în sistemele institutionalizate, chiar daca eficienta lor este drastic limitata. Într-un asemenea sistem, vor exista mereu dificultati legale si administrative de reorientare a resurselor între diferitele solutii alternative ca: sustinerea copilului în institutie, prevenirea institutionalizarii sau dezinstitutionalizarea prin suportul familiilor în dificultate; sustinerea familiilor substitut; suportul altor tipuri alternative de institutii pentru copii (institutii de tip familial).

La lipsa si rigiditatea utilizarii resurselor financiare se adauga rigiditatea resurselor umane. Fiecare organism public cu profil distinct tinde sa populeze sistemele sale cu specialisti proprii: in-

stitutiile Ministerului Sanatatii vor folosi în mod special personal sanitar, institutiile Ministerului Educatiei, personal didactic; institutiile Ministerului de Interne, personal de politie. Promovarea de solutii alternative se izbeste adesea de dificultatile insurmontabile ale schimbarii tipului de personal. Pentru realizarea, de exemplu, a unui plasament familial sustinut si controlat profesional, nici personalul medical si nici cel didactic nu prezinta capacitatea profesionala necesara. Tendinta de mentinere a personalului în structura existenta se dovedeste a reprezenta un factor important de conservatorism care blocheaza inovatia.

Unul dintre rezultatele negative ale acestui sistem fragmentat este faptul ca tocmai familia, ca unitate de viata, cu multimea problemelor sale proprii, tinde sa ramâna fara un suport specific. Familia nu este privita ca un cadru de referinta necesar cresterii, dezvoltarii si respectarii drepturilor copilului. Problemele ei sunt gândite si rezolvate separat de cele ale copilului.

Într-o oarecare masura, sistemul actual de protectie a familiei si copilului îsi are sursele în stilul centralizat al statului socialist si postsocialist. Noile schimbari administrativ-institutionale au fortat inevitabil regândirea întregului sistem de asistenta sociala în directia descentralizarii. Aceasta reforma în sistemul actual de protectie poate fi privita si ca o oportunitate deosebit de fructuoasa pentru promovarea unei reorganizari a serviciilor de asistenta sociala pe liniamentele principiilor dezvoltate în experienta europeana si mondiala.

Centralizarea excesiva s-a caracterizat inevitabil prin împartirea functionala a responsabilitatii pentru protectia sociala între diferite ministere. Prin directiile din teritoriu ale ministerelor s-a reprodus la nivel local diferentierea functionala de la nivel national.

Atât sistemul de finantare bugetara, cât si cel de conducere/coordonare/control au reprezentat osatura sistemului de fragmentare functionala existent în momentul actual.

Procesul de descentralizare în solutionarea problemelor comunitare deja declansat si care, fara doar si poate, va trebui accelerat va schimba fundamental datele problemei.

Se poate spune ca intentia de reforma a sistemului de protectie sociala a familiei si copilului, generata de insatisfactia fata de performantele sistemului actual, trebuie privita totodata ca un imperativ al reformei administrative pe linia descentralizarii. Ca rezultat al acestui proces, logica organizationala a sistemului actual va disparea, fiind înlocuita de o alta logica ce poate sa sustina modificari fundamentale ale sistemului în directia:

A. descentralizarii bugetarii. Bugetarea diferitelor activitati prin intermediul ministerelor la nivel local tinde sa fie înlocuita de finantarea lor de la bugetele locale. Organele publice locale vor fi în situatia de a atribui, cu largi posibilitati de flexibilitate, resurse pentru solutionarea diferitelor probleme. Într-un asemenea sistem, dispar inevitabil rigiditatile finantarii activitatilor si institutiilor, transferul de la o alternativa la alta fiind mult mai usoara;
B. descentralizarii proceselor de conducere/control. Locul conducerii sectoriale practicate de organismele centrale ale puterii va fi preluat în mare masura de autoritatile locale, inevitabil orientate global spre abor-

darea problemelor mai mult decât pe activitati sectoriale.

În locul standardizarii impuse de sistemul centralizat, se va impune o vointa politica de asumare a responsabilitatii fata de propriile probleme, de regândire inovativa a configuratiei institutiilor la nivel local. Deja sunt semne clare ca filosofia organizarii generata de sistemul national este în proces de a fi modificata drastic, prin largirea atributiilor si a spatiului de autonomie locala.

Constituirea comisiilor de asistenta sociala din subordinea consiliilor judetene va accelera procesul de descentralizare si reorientarea de ansamblu a sistemului institutional local, care nu va mai reprezenta doar o simpla reflectie în teritoriu a configuratiei institutionale de la nivel national.

De asemenea, orice politica de suport pentru familie si copil trebuie sa porneasca si sa ia în calcul factorii de risc care le afecteaza viata. Considerând diferitele arii ale vietii de familie, în prezent, cei mai importanti factori de risc sunt urmatorii:

a. Deteriorarea severa a standardului de viata al marii majoritati a familiilor si, în mod special, a familiilor cu copii

Scaderea rapida a veniturilor reale si explozia somajului au produs o deteriorare extrema a standardului de viata. La aceasta se adauga si cresterea insecuritatii economice. Majoritatea resurselor economice ale populatiei prezinta un grad ridicat de insecuritate, fapt care genereaza o stare accentuata de incertitudine în viata si, în consecinta, demoralizare. În aceste conditii, familiile cu trei si mai multi copii prezinta în mod special un risc ridicat de saracie severa, accentuat de erodarea suportului social pentru familiile cu copii, care se plaseaza la un nivel extrem de scazut. Un risc ridicat de saracie severa o prezinta si familiile monoparentale sau familiile despartite în fapt, chiar daca nu legal.

b. Dificultati în constituirea si mentinerea familiei

Dificultatile economice ale tranzitiei sunt de natura a afecta negativ procesul de constituire a familiilor. În ultimii ani, se înregistreaza o scadere a numarului de casatorii. Declinul rapid al constructiei de locuinte reprezinta un factor important cu actiune adversa asupra întemeierii familiei. Caderea generala a economiei a paralizat capacitatea familiilor de a sprijini copiii pentru întemeierea propriului camin. Creste rapid numarul tinerelor familii care sunt obligate sa locuiasca cu parintii, adesea în conditii locative mizere. Un efect secundar paradoxal al stresului social-economic îl constituie si cresterea, în anumite segmente ale populatiei, a numarului de casatorii timpurii, fapt care poate afecta negativ dinamica casatoriei si capacitatea de planificare familiala. Lipsa locurilor de munca, precum si nesiguranta lor reprezinta un alt factor cu efect negativ asupra constituirii si durabilitatii familiei.

c. Deteriorarea rapida a valorilor familiei

Societatea româneasca se caracterizeaza traditional printr-un loc central al familiei în sistemul de valori. O familie înalt coeziva, asumându-si responsabilitatea fata de formarea copiilor si sustinând debutul lor în viata, a reprezentat una dintre sursele importante ale rezistentei colectivitatii în momen-

tele sale cele mai dificile. În prezent, se poate detecta o anumita eroziune a valorilor familiei, ca efect complex al crizei tranzitiei, dar în prelungirea unui proces pe termen mai lung. În mod special, tineretul prezinta riscul cel mai ridicat. Scaderea responsabilitatii asumate fata de familie este un factor important al scaderii coeziunii familiei, al alterarii capacitatii sale de a-si mobiliza eforturile în vederea asigurarii bunastarii comune, al cresterii divortialitatii.

d. Lipsa de responsabilitate fata de nasterea si cresterea copiilor si respectarea drepturilor copilului

Se poate identifica, si în aceasta sfera, sub presiunea crizei social-economice, o anumita eroziune a responsabilitatii fata de nasterea si îngrijirea copiilor. Acest fenomen poate fi întâlnit mai ales în segmentele populatiei atinse de o saracie extrem de severa, fiind accentuat de procesele de dezagregare sociala:

- Cresterea numarului de nasteri în afara casatoriei. Aceasta este o tendinta care se manifesta în toate tarile dezvoltate. Amploarea fenomenului la noi este mai redusa decât în tarile dezvoltate. Datorita însa conditiilor economice extrem de precare, nasterile în afara familiei au consecinte negative severe asupra mamei si copilului.
- Cresterea numarului copiilor abandonati. În ultimii ani, asistam la o crestere rapida a numarului de copii abandonati, provenind nu numai din nasterile din afara familiei, dar si din familiile care nu mai au mijloace de a-i întretine. Exista un numar mare de cazuri în care familia încredinteaza temporar copiii institutiilor statului, pentru ca nu îi pot întretine. Asa cum indica datele, acest abandon temporar se transforma adesea în abandon definitiv. Indiferent de resursele utilizate, sprijinul colectivitatii pentru aceasta categorie de copii nu poate sa înlocuiasca mediul unei familii normale, suportive. Lipsa unor servicii sociale de suport si consiliere pentru familiile aflate în dificultate, preferinta sistemului public pentru solutia institutionalizarii, paradoxal, a fost de natura a accentua tendinta de abandon.
- Cazurile de copii neglijati, abuzati, chiar exploatati economic de familiile lor, sunt într-o crestere îngrijoratoare. În mod special, deficitul de suport/formare si control din partea parintilor devine evident la adolescenta, fiind responsabil în mare masura de cresterea delincventei juvenile; a aparut fenomenul copiilor strazii care, de fapt, reprezinta doar o fractiune mai mica, dar vizibila, a unei largi categorii de copii abandonati în strada, fara grija minima necesara din partea familiei.
- Copiii cu handicap prezinta riscul cel mai mare al abandonului si, în consecinta, de a trai în institutii care nu le ofera conditiile unei vieti umane demne. În situatia în care o mare parte a familiilor sunt lipsite de resursele economice necesare îngrijirii copilului cu handicap, iar comunitatea nu ofera suportul necesar, în mod special sub forma de servicii, rata plasarii copiilor cu handicap în institutii este foarte ridicata.
- Contractia brusca a natalitatii, în ultimii ani, nu a fost de natura sa compenseze scaderea drastica a resurselor familiei destinate copiilor. Se poate remarca un proces de po-

larizare accentuata din acest punct de vedere. Unele date sugereaza ca scaderea cea mai accentuata a natalitatii a avut loc în segmentul de populatie cu resurse economice mai ridicate si caracterizate printr-un grad mai ridicat de coeziune a familiei si de responsabilitate fata de copii. În segmentul de populatie cel mai atins de o saracire severa, adesea caracterizat prin importante procese de dezagregare sociala si a familiei, desi a scazut natalitatea, se pare ca ritmurile nu sunt mai reduse.

- Un efort deosebit trebuie facut pentru asigurarea respectarii drepturilor copilului.

e. Scaderea coeziunii si riscul legat de mentinerea familiei

Disparitia brusca a surselor de venituri este responsabila de importante tendinte de disolutie a familiei. Migratia pentru a obtine venituri desparte adesea membrii familiei pentru lungi perioade de timp. Când prostitutia însoteste migratia, efectul distructiv asupra familiei este deosebit de ridicat. Sunt multe cazuri în care copiii sunt lasati fie în grija bunicilor, si ei lipsiti de resurse, fie pur si simplu abandonati fara nici un suport, parintii plecând în alte tari pentru a câstiga. În multe cazuri, mama ramâne cu copiii, lipsita de surse materiale. Cresterea divortialitatii, mai ales în situatia familiilor cu copii, împinge cel mai adesea mama singura în situatii disperate. De regula, datele sugereaza ca acei copii din familiile incomplete sunt cei mai vulnerabili la riscul abandonului, neglijarii, abuzului fizic, sexual, financiar, deviantei.

f. Probleme legate de sanatatea reproducerii

Studiile existente indica faptul ca exista foarte multe probleme grave care afecteaza sanatatea reproducerii în societatea româneasca actuala:

- explozia bolilor transmisibile sexual. În mod special cresterea rapida a cazurilor SIDA este îngrijoratoare;
- un numar mare de nasteri nedorite, care reprezinta cauza abandonului copiilor sau a neglijarii lor, afectând adesea negativ debutul vietii de familie;
- un numar mare de avorturi, asociat cu un risc ridicat de instalare a sterilitatii si a unor boli cronice si un nivel foarte ridicat al mortalitatii materne;

g. Degradarea starii de sanatate a mamei si copilului

Datele indica faptul ca, drept rezultat al degradarii conditiilor economice de viata si a serviciilor de asistenta medicala, a crescut incidenta unei game largi de boli pentru femei, a crescut morbiditatea la copii, inclusiv riscul de handicap. Subnutritia mamei si copilului a devenit un fenomen deosebit de îngrijorator, cu efecte greu reversibile asupra evolutiei starii de sanatate.

h. Patologii grave ale vietii de familie

Criza social-economica generata de tranzitie a crescut enorm tensiunea si conflictualitatea în cadrul unui numar important de familii. Cresterea alcoolismului si a dependentei de drog sunt factori cu efecte grave asupra situatiei familiei si în special a copiilor. Exista în prezent o proportie neobisnuit de ridicata a alcoolicilor. Copiii din familiile alcoolice sau din cele care consuma droguri sunt cei vulnerabili la risc prin transmiterea modelelor de viata ale parintilor, ei fiind viitori adulti cu dificultati serioase de integrare sociala. În ultimul timp a crescut îngrijorator nu-

marul copiilor din familiile alcoolice si dependente de drog.

Desi nu exista date sistematice, pe baza multimii de observatii curente, se poate estima ca violenta intrafamiliala fata de femeie si copii a cunoscut o crestere accentuata. Violenta, de cele mai multe ori generata de alcoolism, este responsabila de degradarea, cel mai adesea ireversibila, a climatului familiei, producând traume psihologice ireversibile si asupra copiilor.

i. Cresterea rapida a mortalitatii masculine produce dezagregarea tragica a multor familii

Multe familii cu copii ramân fara sprijinul tatalui. Dar si familia vârstnica descompletata cunoaste o scadere a resurselor sale economice si sociale.

j. Scaderea natalitatii: este nevoie de o politica demografica în momentul actual?

În perioada tranzitiei, s-a observat o rapida scadere a natalitatii. Scaderea brutala a standardului de viata, gradul ridicat de incertitudine cu privire la perspectivele personale, procesele de dezagregare sociala, mai ales a familiei, sunt cauzele acestui proces.

Se pare ca nivelul actual al fertilitatii, similar cu al tuturor tarilor în tranzitie, tinde sa se stabilizeze. O politica de stimulare directa a natalitatii, care nu poate da rezultate rapide decât prin suport material masiv, nu este posibila datorita resurselor economice sever limitate. Si chiar daca s-ar face un efort special de orientare a unei mase importante de resurse materiale în acest domeniu, rezultatele vor fi mai degraba modeste si deseori contraproductive. Efectele secundare negative s-ar manifesta imediat: cresterea dependentei sociale a unor familii cu multi copii, adesea din mediile socio-culturale marginalizate. În aceste conditii, singura politica demografica posibila este una indirecta: politica de suport a familiei. O asemenea politica poate avea rezultate mult mai bune decât o politica demografica propriu-zisa. Ea poate diminua pierderile la nivelul tinerei generatii. Paradoxul perioadei actuale este ca, desi natalitatea este redusa, un segment important al tinerei generatii prezinta riscul de a fi mai degraba pierdut pentru colectivitate, el suferind traume si deficite severe de socializare greu reversibile: educatie scazuta, patrundere rapida în ciclul delincventei, deficite de socializare caracteristice mai ales copiilor abandonati în institutii, stare de sanatate proasta.

Din acest motiv, o politica de suport pentru familie si copil poate creste calitatea natalitatii, sporind astfel proportia tinerei generatii normal dezvoltate, capabile sa functioneze responsabil si eficient la maturitate.

În acest ultim deceniu al secolului, familia se confrunta cu o crestere a riscurilor în toate ariile enumerate mai sus. În plus, de cele mai multe ori, riscurile particulare se cumuleaza între ele, împingând multe familii în situatii de degradare extrem de severe si disolutie rapida.

O politica de prevenire a riscurilor si de contracarare la timp a deteriorarii situatiei familiei este de natura a fortifica familia. Prevenirea unui risc este adesea de natura a reduce vulnerabilitatea respectivei familii în toate celelalte arii. De aici necesitatea dezvoltarii unor programe sectoriale diferentiate care sa sprijine familia si copilul în situatii de risc.

Strategia de suport pentru familie si copil va trebui sa se compuna dintr-o multime de programe sectoriale. Aceste programe pot fi realizate de diferitele organisme guvernamentale. Proiectarea lor trebuie sa aiba loc însa în mod coordonat, urmarind o logica centrata pe respectarea intereselor si drepturilor copilului.

Relansarea economiei este, desigur, conditia esentiala a normalizarii conditiilor în vederea unei evolutii sanatoase a familiei. Paralel, exista însa un set important de variabile strategice pentru sanatatea familiei, în care se poate actiona si obtine rezultate pozitive semnificative, chiar la nivelul resurselor modeste disponibile în momentul actual. Aceste variabile strategice trebuie sa faca obiectul programelor speciale care compun aceasta strategie.

Astfel, principalele programe ce trebuie avute în vedere sunt:

- Intensificarea promovarii valorilor familiei si, în mod special, cea a responsabilitatii fata de copil.

  O atentie speciala trebuie acordata valorii nasterii si cresterii copilului, responsabilitatii fata de copil, cultivarii familiei drept cadrul cel mai bun pentru dezvoltarea copilului. Propagarea valorilor familiei trebuie sa se realizeze printr-o varietate de mijloace. Un program national în aceasta directie trebuie sa cuprinda actiuni în urmatoarele domenii:

  - în curricula scolara trebuie urmarit modul în care apar valorile familiei si ale drepturilor copilului;
  - lansarea de emisiuni în mass-media centrate pe familie si pe grija pentru copil;
  - sustinerea si difuzarea initiativelor autoritatilor locale de a marca festiv evenimentele esentiale ale vietii de familie: casatorii, botezuri, aniversarea a 50 de ani de casatorie etc.;
  - dezvoltarea unui sistem de servicii sociale orientat spre suportul familiilor în situatie de risc;
  - toate formele de politici sociale de suport trebuie sa fie prietenoase fata de familie: ele trebuie astfel concepute încât sa aiba efecte pozitive asupra întaririi familiei si sa minimizeze efectele potentiale adverse.

- Sustinerea economica a familiilor cu grad ridicat de saracie, mai ales a familiilor cu copii:

  - reconsiderarea sistemului formelor de suport economic pentru familiile cu risc ridicat de saracie, mai ales a familiilor cu copii;
  - este necesar a se lua în considerare eventualitatea unor programe comunitare de suplimentare a hranei pentru copii, mai ales în cadrul scolii.

- Asigurarea accesului tinerelor familii si al familiilor cu copii la locuinte adecvate:

  - dezvoltarea unei politici active de constructii de locuinte, mai ales la orase;
  - identificarea modalitatii prin care tinerele familii, dar si familiile cu multi copii care au conditii de locuit inadecvate pot fi ajutate sa obtina o locuinta: credite avantajoase, reduceri de impozite, constructia de locuinte sociale.

- Prevenirea abandonului copilului si reintegrarea în familie a copiilor abandonati:

- cresterea responsabilitatii pentru copiii nascuti. Pe diferite cai, colectivitatea trebuie sa propage valoarea copilului, asumarea responsabilitatii în decizia de a avea un copil;
- evitarea nasterilor nedorite prin accesul grupurilor cu risc ridicat la mijloace de planificare familiala;
- sustinerea, prin servicii de asistenta sociala si diferite forme de suport financiar sau în natura, a familiilor cu risc ridicat de a abandona copiii. Costul prevenirii abandonului este mult mai redus decât costul îngrijirii copiilor abandonati. Diferitele studii au sugerat ca abandonul nu este numai un produs al lipsei mijloacelor materiale, ci si al unor procese de dezorganizare a familiei. Serviciile de consiliere/terapie familiala pot, prin rolul lor, sa contribuie la scaderea cazurilor de abandon;
- sustinerea mamelor singure, mai ales a fetelor-mame, prin servicii de consiliere, prin centre de locuire temporara, prin suport pentru rezolvarea problemelor de familie si economice; consilierea pentru mama si pentru familia ei în vederea acceptarii copilului si sustinerea constituirii unei vieti demne si centrate pe grija fata de copil;
- reintegrarea în familia naturala a copiilor abandonati provizoriu, prin consiliere si suport al familiilor;
- dezvoltarea formelor alternative la sistemul institutiilor traditionale pentru copii: adoptia, plasamentul familial, institutii de tip familial;
- reforma institutiilor existente, pe urmatoarele directii: unificarea institutiilor pentru copiii prescolari si scolari, o centrare a lor pe dezvoltarea unui mediu cvasi-familial, îngrijirea medicala si instruirea scolara devenind componente organice, dar nu dominante.

- Prevenirea si contracararea situatiilor de neglijare, de abuz al copilului:
  - constituirea unor servicii de asistenta sociala a familiilor care nu-si exercita responsabilitatea fata de copii.
  - promovarea de modificari legislative care sa instituie instrumentele legale de interventie a statului în apararea drepturilor copilului;
  - instituirea unor forme de îngrijire a copiilor abuzati în familie, a copiilor abandonati în strada; în mod special, este nevoie de un sistem de recuperare a copiilor strazii.
- Prevenirea si combaterea fenomenelor de violenta în familie, mai ales împotriva femeilor si a copiilor:
  - includerea în programele de învatamânt, începând chiar cu gradinita, a modalitatii de prevenire si combatere a violentei în general, în mod special a violentei împotriva femeii si a copilului;
  - antrenarea mass-media în combaterea violentei domestice si, în general, a violentei contra femeii si copilului;
  - un sistem de consiliere juridica si social-psihologica, conditii de locuire provizorie, îmbunatatirea

legislatiei pentru a oferi o protectie legala mai eficace femeii si copilului supus violentei;
- dezvoltarea unui sistem de preluare provizorie din familie a copiilor supusi violentei si abuzului.

- Promovarea sanatatii reproducerii:
  - promovarea educatiei sexuale la adolescenti si tineri. Educatia sexuala trebuie sa se bazeze pe valorile libertatii personale, ale familiei si ale responsabilitatii fata de copii. Introducerea în scoli a educatiei sexuale, cresterea difuzarii prin mass-media a informatiilor despre viata sexuala sanatoasa, dezvoltarea activitatilor de consiliere pentru adolescenti si tineri, dar si adulti;
  - asigurarea unui acces ridicat la mijloacele de contraceptie al grupurilor cu risc. Identificarea grupelor de populatie cu un înalt risc de neutilizare a mijloacelor contraceptive si protective si dezvoltarea de servicii de consiliere special orientate catre acestea;
  - educatia cu privire la protectia împotriva bolilor transmisibile sexual, în spiritul responsabilitatii fata de sine si fata de ceilalti.
- Educatie sanitara în sfera sanatatii familiei si a nutritiei sanatoase:
  - lansarea de programe de educatie sanitara a populatiei, cu accent pe sanatatea familiei, a reproducerii si a copilului;
  - promovarea prin diferite mijloace a cunostintelor de nutritie sanatoasa si echilibrata.
- Prevenirea delincventei juvenile si recuperarea sociala a delincventilor:
  - program complex al Ministerului Educatiei, Ministerului de Interne, Ministerului Justitiei de prevenire a delincventei juvenile;
  - introducerea unor tribunale specializate pentru minori;
  - îmbunatatirea modalitatii de reeducare/recuperare/resocializare a delincventilor minori;
  - formarea de asistenti sociali specializati în probleme de prevenire si recuperare a delincventilor juvenili - consilieri de probatiune.
- Prevenirea si tratarea alcoolismului si a dependentei de drog, atât la adulti, cât si la tineri:
  - programe de educatie preventiva în scoala si mass-media;
  - întarirea capacitatii metodelor de tratament;
  - dezvoltarea sistemelor de consiliere si psihoterapie.
- Îmbunatatirea formelor de asistenta a copiilor abandonati:
  - stimularea adoptiei, în mod special a adoptiei nationale;
  - promovarea alternativelor la institutionalizare: încredintarea si plasamentul familial;
  - reforma institutiilor de îngrijire a copiilor abandonati;
  - promovarea institutiilor de tip familial;
  - demedicalizarea institutiilor pentru copiii prescolari;
  - unificarea institutiilor pentru copii prescolari si scolari, în asa fel încât sa se asigure continuitatea copilului în aceeasi forma institutionala. ◢**Elena Zamfir**◣

[Textul reprezinta o sinteza a studiilor urmatoare publicate anterior de autor:

Zamfir si Zamfir (1995); Zamfir si Zamfir (1997); C. Zamfir (1998); E. Zamfir (2000)].

Vezi si: actori sociali implicati în protectia copilului în dificultate în România; drepturile copilului

Preferinte individuale

Se refera la gusturile individuale, în cel mai comun sens, în raport cu consumul si munca.

Datorita diferentelor considerabile între preferintele individuale, dar si datorita instabilitatii acestora, preferintele fiind foarte dinamice în timp, iar factorii ce le influenteaza sunt adesea impredictibili (e.g., reclamele pot schimba usor preferintele), datorita lipsei unei rationalitati ce ar putea fi presupusa la baza acestora, mecanismul principal al pietei, pretul, functioneaza în baza unui comportament mediu al individului în raport cu consumul.

Presupozitia facuta de modelele economice pentru a utiliza o metoda indirecta de stabilire a preferintelor indivizilor este cea a consistentei preferintelor: daca A este preferat lui B si B este preferat lui C, atunci A este preferat lui C.

Dificultatea cunoasterii exacte a preferintelor individuale face ca, în principiu, sa fie imposibila construirea unei functii de utilitate care sa prezica comportamentul fiecarui individ în anumite situatii decizionale.

◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: utilitate, bunastare sociala

Bibliografie selectiva: **Case si Fair (1989), Luce si Raiffa (1967)**

Prestatii sociale

Vezi beneficii sociale

Principii ale UE

în structurarea politicilor de sanatate

Indiferent de tipul de sistem sanitar predominant, majoritatea tarilor UE au aderat la urmatoarele principii ca baza pentru politicile lor sanitare:

- acces universal si echitabil la un pachet minim de servicii de sanatate;
- eficienta macroeconomica: costurile asistentei de sanatate nu trebuie sa depaseasca o proportie rezonabila din resursele tarii respective (în general, "rezonabilul" în aceste tari variaza între 7% si 9% din PIB);
- eficienta microeconomica: gama serviciilor oferite trebuie sa garanteze, pentru un cost minimal, rezultate bune în planul sanatatii si al satisfactiei pacientilor;
- libertate de alegere din partea pacientilor;
- autonomia prestatorilor/furnizorilor de servicii de sanatate;
- protectia veniturilor: pacientii nu trebuie sa plateasca servicii medicale prea scumpe în raport cu veniturile lor, preturile acestor servicii ar trebui sa fie legate de capacitatea lor de plata, ceea ce înseamna prevenirea situatiilor în care costul unui tratament ar putea amenința existenta normala a unui individ sau a unei familii;
- implicarea statului în piata serviciilor medicale si responsabilitatea sa pentru asistenta sanitara a propriilor cetateni.

Majoritatea statelor dezvoltate economic si-au elaborat politicile sanitare pe bazele acestor principii comune, diferite fiind doar modalitatile de punere a acestor principii în practica, i.e. tipul de sistem de sanatate adoptat. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: obiectivele politicilor de sanatate; politici sanitare

Bibliografie selectiva: **WHO (1996)**

Privatizarea serviciilor de sanatate

Unii autori contesta privatizarea ca forma specifica a descentralizarii serviciilor de sanatate, pe motiv ca transferul autoritatii catre sectorul privat semnifica mai degraba o modificare si un transfer catre un tip de sistem managerial diferit, si nu un transfer între diferite forme de management din interiorul aceluiasi sistem (Collins, 1996). Vom include totusi privatizarea printre formele descentralizarii, considerând ca obiectivul general al sistemului în care opereaza ramâne acelasi, i.e. furnizarea serviciilor de sanatate catre pacienti. În acelasi timp, trebuie mentionat ca, chiar si în aceasta abordare, nu se poate vorbi de o descentralizare totala: unele functii ramân în continuare în mâinile unor organisme nonprivate, astfel ca nu exista la ora actuala un sitem de sanatate complet privat(izat). Mai mult, exista cazuri în care furnizarea serviciilor sanitare este privata, dar o parte importanta a costurilor este platita din fonduri publice (ca în cazul Canadei sau chiar al SUA).

Privatizarea implica ideea ca guvernele sa renunte la unele sau la toate responsabilitatile legate de anumite functiuni, fie prin transferarea lor unor organisme neguvernamentale, fie prin permisiunea acordata unor întreprinderi particulare, profit sau nonprofit, de a îndeplinii aceste functii în cadrul unor întelegeri mai mult sau mai putin oficiale.

Unii economisti au argumentat ca cea mai buna definitie a privatizarii în asistenta de sanatate (sau în orice alt domeniu) este descentralizarea procesului de luare a deciziilor, prin utilizarea unui sistem de preturi ca un set de "semnale" pe care consumatorii si producatorii le pot utiliza pentru a lua decizii (Donaldson si Gerard, 1992).

S-a argumentat ca atunci când sistemele planificate în mod public si/sau centralizat esueaza sau par sa esueze în realizarea necesitatilor legate de sanatate, privatizarea (si, în consecinta, concurenta) este solutia viabila pentru realizarea sau alinierea nevoilor consumatorilor la posibilitatile sistemului general (Inglehart, 1992). Astfel, privatizarea si subordonarea fata de fortele pietei sunt, uneori, considerate ca având potentialul de a îmbunatati eficienta sistemelor de sanatate, de a obtine venituri suplimentare din surse private sau ambele (Immergut, 1992).

În acelasi timp, s-a afirmat ca privatizarea serviciilor de sanatate sporeste posibilitatea de alegere a consumatorului si duce la limitarea cresterii exponentiale a costurilor pentru îngrijirile de sanatate. Ambele asertiuni sunt discutabile; multi autori au aratat ca privatizarea nu îmbunatateste libertatea de alegere a pacientilor; în timp ce sistemul bazat pe practica privata si pe asigurarea particulara permite medicilor sa prescrie tratamente fara a lua în

considerare costurile, acesta nu ofera o adevarata libertate de alegere consumatorilor de servicii de sanatate neinformati sau dezorganizati (Enthoven, 1986). Un exemplu al acestui trend este reprezentat de furnizarea de servicii de sanatate de catre anumite organizatii de sanatate private din SUA (numite HMO), în cadrul carora libertatea de alegere este puternic restrictionata, chiar mai mult decât în cazul multor sisteme publice (criteriul esential fiind aici cel al eficientei economice).

Din aceste cauze, în diverse tari a aparut un amalgam de servicii de sanatate publice si private, mai degraba decât o privatizare totala, cu un accent deosebit pus pe notiuni ca pietele de îngrijiri de sanatate "interne" sau "administrate" (vezi *noul management public*).

În multe tari, privatizarea serviciilor de sanatate a capatat o conotatie ideologica, sustinatorii economiei de piata considerând privatizarea ca forma optima de descentralizare si eficienta. Acest proces al privatizarii poate fi considerat ca o parte a aparitiei neoconservatorismului în anii '80 si '90. Totusi, o alta dimensiune din afara scenei politice poate sa ajute la explicarea acestui fenomen, cum ar fi faptul ca unele sisteme de sanatate nu sunt destul de eficiente în ceea ce priveste atât accesibilitatea la asistenta medicala, cât si calitatea serviciilor oferite; drept rezultat, publicul este tot mai putin satisfacut de asistenta de sanatate publica si cauta surse alternative pe piata particulara; privatizarea si concurenta pot aparea ca reactie la aceste presiuni (Inglehart, 1990). ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: descentralizarea sistemelor de sanatate; rolul statului în sistemele sanitare; noul management public

Bibliografie selectiva: **Mills et al. (1990); Rodinelli et al. (1983); Vladescu (1999)**

Probatiune

Probatiunea reprezinta, în termeni generali, practica de substituire a unei pedepse privative de libertate - prin institutionalizare sau "încarcerare" - printr-o strategie de monitorizare si supervizare a unui delincvent/infractor în mediul sau social, în comunitate. Exercitarea pedepsei este înlocuita cu o strategie comunitara, având ca scop reintegrarea sociala a celui ce a comis un act de delincventa sau o infractiune. Spre deosebire însa de executarea unei pedepse privative de libertate ce se realizeaza în închisoare, probatiunea vizeaza toate cele trei faze ale procesului de realizare a justitiei: faza presentinta (prin documentarea si analiza cazurilor), faza postsentinta (prin înlocuirea institutionalizarii cu strategii corective comunitare) si faza posteliberare (atunci când totusi se executa o anumita perioada sentinta privativa de libertate). În cazurile în care "încarceratii" sunt eliberati înainte de termen, aceasta ia forma "eliberarii conditionate".

Probatiunea se desfasoara sub autoritatea unui asa-numit ofiter de probatiune (în sistemul anglo-saxon); în sistemul românesc, acesta se numeste "consilier de probatiune". Aceasta ocupatie este dominata de profesionisti în domeniul asistentei sociale, principiile de baza ale probatiunii fiind direct

relationate cu cele ale asistentei sociale. Activitatile specifice acestei ocupatii sunt supervizarea delincventului în toate domeniile vietii sale (sau în functie de particularitatile situationale), consilierea, terapia si dezvoltarea unor programe specifice educationale, recuperatorii sau vocationale.

Termenul de probatiune provine de la latinescul *probatio* (perioada de proba, de încercare) si paternitatea acestuia, ca un concept utilizat în sistemul juridic, este atribuita lui John Augustus, filantrop american ce a inventat un sistem de reabilitare a delincventilor în afara închisorilor (1840). John Augustus a îndeplinit pentru prima oara în istorie rolul unui ofiter de probatiune, numarul cazurilor "salvate" de la închisoare de catre acesta fiind estimate, între 1841-1859, la aproape 2.000 de persoane alcoolice (*Encyclopedia of Social Work*, 1995, p. 1911). Sistemul este preluat de majoritatea statelor Americii de Nord si generalizat la nivel federal în 1925. În 1938, în SUA, se adopta Actul federal referitor la delincventa juvenila.

Principiul de baza al probatiunii vizeaza integrarea delincventilor/infractorilor în comunitate si "convertirea" acestora la normele sociale generale si la comportamente conforme cu legea. Închisoarea, prin mediul care o caracterizeaza, are adesea efecte mai degraba negative asupra individului, ducând la scaderea oportunitatilor de reabilitare (datorita izolarii, mediului înalt criminogen, scaderii abilitatilor sociale ale individului, pierderii intimitatii si deci demnitatii individuale etc.). Din ce în ce mai mult, accentul în organizarea probatiunii se muta de pe individul delincvent pe protejarea comunitatii: probatiunea reprezinta deci nu numai un mijloc de a integra si recupera social individul, ci si un mijloc eficace de protejare a comunitatii de crima si delincventa (respectiv recidiva) prin controlul "riscului". În plus, probatiunea, ca sistem corectiv, s-a dovedit în tarile anglo-saxone mult mai eficienta - din punct de vedere financiar - ca solutie la problema delincventei si infractionalitatii decât institutia penitenciarului.

Probatiunea are la baza principiul individualismului, o perspectiva liberala asupra justitiei, ce combina avantajele pentru cel în cauza - infractorul - , ce se refera în special la posibilitatea reintegrarii sale, cooptarea sa în programe individualizate în functie de nevoile proprii, cu avantajele pentru comunitate, i.e. scaderea riscului recidivei, a crearii si întaririi unor medii criminogene puternice. Probatiunea reprezinta în primul rând un avantaj pentru populatia delincventilor minori si a adultilor tineri, preluând si substituind-se unor programe reeducative si privative de libertate, constituindu-se în adevarate instrumente de asistenta sociala. Probatiunea reprezinta deci si una dintre solutiile de politica sociala, dar si strategiile eficace de interventie în ceea ce priveste delincventa juvenila (înlocuind clasicele închisori pentru minori sau centrele de reeducare)

Dupa 1980, în SUA, s-a manifestat o tendinta de reconceptualizare a probatiunii: probatiunea devine, în termeni juridici, dintr-un act de suspendare a "justitiei reale", o pedeapsa (legalizata prin Actul de control comprehensiv al crimei din 1984). Probatiunea nu se mai limiteaza la scopul generic de "integrare sociala", ci se materializeaza/finalizeaza prin anumite sanctiuni

de tipul amenzilor, restituirii (despagubirea/compensarea victimei) sau serviciului (muncii) în favoarea comunitatii (*Encyclopedia of Social Work*, 1995, p. 1911).

Spre deosebire de conceptul de administrare comunitara a justitiei, ce presupune - într-o forma sau alta - "descentralizarea" actului de realizare a justitiei prin crearea unor mecanisme primare de "absorbtie" la nivelul comunitatii a unor acte de neconformitate cu legea, probatiunea este o forma de administrare a justitiei în si pentru comunitate. Conceptul de administrare comunitara a justitiei este utilizat, în sistemele anglo-saxone, într-un sens mult mai larg, cuprinzând întregul set de strategii legale de interventie în scopul realizarii actului justitiar în cazuri de crima sau infractiune.

Probatiunea ia forme particulare în diferitele sisteme judiciare în functie de extensia care i se confera legal ca instrument de interventie (de-a lungul celor mai multor faze: preproces, presentinta, sentinta, postsentinta), cât si în functie de tipul delincventelor/infractiunilor carora li se poate adresa.

În România, sistemul de probatiune a fost introdus legal în 2000 (prin OU nr. 92/2000). Activitatile ONG-urilor în acest domeniu dateaza chiar de la începutul anilor '90, dar primele asa-numite centre experimentale s-au constituit în perioada 1997-1999 (în sapte judete: Iasi, Arad, Cluj, Timis, Arges, Dâmbovita si Bucuresti). Aceste centre experimentale, aflate sub autoritatea Ministerului Justitiei, s-au constituit în parteneriat cu diferite ONG-uri si fundatii, având finantare extrabugetara (de exemplu, în Bucuresti, principalul finantator a fost Ministerul Olandez de Externe).

OU nr. 92/2000 instaureaza institutia reintegrarii sociale a infractorilor prin recunoasterea "consilierului de reintegrare sociala", având rolul de supraveghetor al executarii sanctiunilor neprivative de libertate. Legislatia româneasca nu utilizeaza termenul de "probatiune", ci pe cel de "reintegrare sociala", iar alternativa la institutionalizare are rang juridic de "sanctiune", ea executându-se în comunitate sub directa supraveghere a consilierului. Împreuna cu Legea nr. 82/1999, ce se refera la posibilitatea înlocuirii închisorii cu sanctiunea de prestare a unei activitati în folosul comunitatii, constituie nucleul juridic pe baza caruia sistemul probatiunii începe sa se contureze în România. În momentul de fata, consilierul de reintegrare sociala nu are puteri discretionare în raport cu judecatorul, acesta din urma fiind cel care are dreptul de a cere consilierilor luarea în analiza a unui caz. Judecatorul este deci cel care "preselecteaza" cazurile ce pot intra în noul sistem. Legislatia limiteaza aceste cazuri la cele mai "putin grave" din punct de vedere juridic, astfel încât substituirea închisorii cu strategii neprivative de libertate nu este posibila în cazuri de omor, violuri si infractiuni grave. Serviciile de reintegrare sociala se preconizeaza a se înfiinta în cadrul Ministerului Justitiei, neavând personalitate juridica. Acest aranjament institutional nu pare sa confere profesionistilor în acest nou domeniu suficienta autonomie si libertate decizionala, astfel încât acestia sunt, în mare masura, subordonati sistemului de justitie. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: politici sociale în cadrul reformei legislative si a administrarii justitiei

Bibliografie selectiva: **Encyclopedia of Social Work (1995)**

Problema sociala

Reprezinta o situatie indezirabila care este considerata de un segment important al societatii ca fiind suficient de serioasa pentru a necesita o actiune colectiva în vederea obtinerii unei ameliorari semnificative si a unei dezirabilitati crescute (Doob C.B., 1995). Considerarea si definirea unei probleme ca fiind sociala, si nu de alta natura (privata sau personala/individuala), depinde de îndeplinirea unui numar relativ mare de conditii teoretice si metodologice. R.K. Merton (1971) definea o problema sociala ca fiind o discrepanta semnificativa între normele sociale si realitatea sociala de fapt.

Dupa J.E. Farley (1992), o problema sociala poate fi definita ca o situatie caracterizata de urmatoarele trei elemente: 1. este în mare masura privita ca fiind indezirabila sau ca o sursa de dificultati; 2. este cauzata de actiunea sau inactiunea oamenilor sau a societatii; 3. afecteaza sau se presupune ca va afecta un mare numar de persoane. **1.** Perceptia publica a unei anumite situatii ca fiind indezirabila presupune un anumit nivel de constientizare. Daca oamenii nu cunosc nimic despre aceasta problema, ea nu va aparea ca problema sociala, deci va ramâne în stare de latenta. Pe lânga constientizarea publica a acesteia, trebuie, de asemenea, sa existe un nivel semnificativ de constientizare ca aceasta conditie constituie o problema pentru societate. Un rol important în definirea unor probleme ca fiind sociale îl joaca valorile. O valoare este o credinta personala despre ceea ce este bun sau rau, drept sau gresit (J.E. Farley, 1992). Pentru ca ea este mai degraba o preferinta personala decât o ilustrare a realitatii, nu este deloc simplu de probat daca o valoare este "îndreptatita" sau "neîndreptatita" si nu exista o modalitate stiintifica pentru a dovedi ca unele valori sunt "adevarate", iar altele "false". Este însa foarte important care valori "conteaza". Multe dintre valorile "îndreptatite" sunt influentate de putere, care joaca un rol important în definirea unei probleme ca fiind sociala. Unii oameni au mult mai multa influenta asupra opiniei publice decât alti oameni si acestia sunt cei care definesc în cea mai mare masura o problema ca fiind sociala, functie de interesele lor (Skolnick si Currie, 1985). R.H. Lauer (1978) considera ca un rol extrem de important îl joaca si grupurile protestatare, care sunt tot o expresie a manifestarii puterii atunci când se constituie în grupuri de presiune. **2.** Constiinta publica joaca un rol important în definirea unei probleme ca fiind sociala. Un cataclism natural (de exemplu, un uragan) nu poate fi el însusi considerat o problema sociala, deoarece el nu a fost cauzat de actiunea/inactiunea unor oameni. Doar unele efecte generate de acesta pot fi considerate problema sociala. Dupa Farley, o problema poate fi considerata ca fiind sociala atunci când este rezultatul/parte a actiunii sau inactiunii oamenilor sau a societatii. Exista însa autori care deosebesc doua feluri de surse ale problemelor sociale: unele de natura nesociala si altele de origine sociala. Surse precum uraganele, cutremurele, epidemiile etc. sunt surse nesociale ale unor probleme care afecteaza un mare numar de oameni, probleme care ulterior devin/se transforma în probleme sociale. Drept urmare, "indiferent de sursa lor, problemele sociale sunt definite în functie de con-

secintele lor sociale" (M. Larionescu, 1980). **3.** Trebuie facuta distinctia între probleme sociale si probleme individuale sau private. Disolutia unei familii prin divort nu reprezinta o problema sociala, dar daca avem o rata foarte mare a divortialitatii, cauzele nu mai sunt doar de ordin personal, ci au în mare parte origini societale. C. Wright Mills (1975) face o distinctie neta între "necazurile personale generate de mediu" si "conflictele publice ale structurii sociale". "Un necaz este o chestiune personala: individul simte ca valorile pretuite de el sunt amenintate". În schimb, problemele sociale au un caracter mult mai amplu si sunt de alta natura, capatând forma unor conflicte. "Conflictele se refera la chestiuni care transcend acele medii locale ale individului si zona vietii sale launtrice. Ele se refera la organizarea a numeroase asemenea medii în institutiile unei societati istorice, luate în ansamblul ei, la modul în care diferite medii se suprapun si se întrepatrund pentru a forma structura ampla a vietii sociale si istorice. Un conflict este o problema publica”. (Mills, 1975, p. 37). Fiecare dintre cele trei elemente ale definitiei sunt conditii necesare pentru prezenta unei probleme sociale.

C. Zamfir (1977) defineste si analizeaza problemele sociale din perspectiva functionarii sistemelor sociale, unde un aspect esential este "activitatea de înfruntare a diferitelor dificultati care intervin pe parcursul functionarii lor - cu alte cuvinte, activitatea de solutionare a problemelor sociale." O asemenea activitate trebuie sa se bazeze pe o teorie a problemelor sociale, care reprezinta "o parte a teoriei organizarii si functionarii sistemelor sociale", sisteme care functioneaza si ca urmare a perfectionarii capacitatii lor de a formula clar si în timp util solutii eficiente la problemele particulare cu care ele se confrunta (C. Zamfir, 1977). Perspectiva de analiza a unei probleme sociale este urmatoarea: "o problema particulara poate fi de natura tehnica, sau economica, sau juridica etc. În calitatea sa de problema a unui sistem social, ea va fi totodata o problema sociala". În acest sens, în termeni generali, o problema sociala este definita drept "un proces social, o caracteristica, o situatie despre care societatea sau un subsistem al ei considera ca trebuie schimbat."

Aceasta definitie include doua elemente: **a.** "Un obiect - acel aspect, situatie, proces care este problematic, reprezinta, cu alte cuvinte, o sursa de dificultati si asupra caruia urmeaza a se actiona pentru a fi schimbat într-un sens convenabil. Poate fi vorba de un aspect negativ […] sau pozitiv." **b.** "Constientizarea dificultatii - respectivul aspect de eliminat sau de realizat este pus ca problema, acceptat de catre membrii sistemului social respectiv ca trebuind sa fie schimbat." Unele probleme, desi exista, nu sunt constientizate, deci nu sunt manifeste, ci sunt într-o stare de latenta. Trecerea lor din latent în manifest este un proces care trebuie sa parcurga anumite etape si sa îndeplineasca anumite conditii, una din cele mai importante fiind angajarea sistemului în a lua decizia de a desfasura o activitate de solutionare a respectivei probleme. Clasele de fenomene care pot deveni obiectul unei asemenea problematizari ar fi: *1) o stare sociala învechita (care frâneaza progresul si dezvoltarea sociala); 2) procese sociale considerate în sine ca fiind negative (dezorganizarea sociala*

si individuala, comportamentele considerate deviante); 3) consecinte negative ale unui proces social pozitiv (orice proces social complex prezinta si consecinte laterale negative); 4) fluctuatii ale factorilor naturali externi sau sociali (descoperirea sau epuizarea unor resurse naturale, catastrofe naturale, razboaie etc.); 5) decalaje produse de dezvoltare (nearticularea unor elemente si nesincronizarea lor în procesele de transformare sociala care însotesc dezvoltarea sociala); 6) aparitia de noi necesitati (ca urmare a schimbarii unor conditii sociale obiective, pot aparea noi necesitati a caror imposibilitate de satisfacere poate conduce la comportamente deviante); 7) probleme de dezvoltare (C. Zamfir, 1977).

În ultimele decenii, s-a conturat o ramura aplicata a sociologiei - *sociologia problemelor sociale.* Spectrul de analiza al acestei discipline este unul foarte larg. Exista mai multe perspective de analiza a problemelor sociale: *patologia sociala,* focalizata pe persoane; *dezorganizarea sociala,* centrata pe semnificatia legilor si a normelor; *conflictul de valori,* referitor la valori si interese/scopuri; *comportamentul deviant,* care subliniaza rolurile; *etichetarea sociala,* care examineaza reactiile sociale; perspectiva *schimbului social*; perspectiva *interactionist-simbolica*; perspectiva biologica (incluzând sociobiologia) etc.

Marea majoritate a acestora sunt oarecum cuprinse însa în doua mari categorii de perspective: **a.** *structuralist-functionalista* si **b.** *conflictualista*. **a.** *Perspectiva structuralist-functionalista* este asociata îndeosebi cu numele lui T. Parsons si R.K. Merton. Conform acestei perspective, cele mai multe norme/reguli si aranjamente sociale pot fi explicate în buna masura în termeni de utilitate a lor pentru societate, deci ele îndeplinesc o *functie*. Uneori, utilitatile sau functiile aranjamentelor sociale sunt extrem de vizibile, alteori ele ramân nevazute. Functiunile care sunt foarte evidente sunt numite *functiuni manifeste,* iar cele care nu sunt evidente sunt numite *functiuni latente*. O asumptie importanta a functionalismului o constituie notiunea de *interdependenta*. Societatea este privita ca un sistem în care orice segment al ei este cumva relationat la altul. Datorita acestei interdependente, schimbarea într-un punct al sistemului poate determina efecte în tot sistemul, efecte care, la prima vedere, pot sa apara ca totalmente nerelationate (individuale). O alta asumptie importanta este aceea ca *fiecare parte* a sistemului (social) îndeplineste *o functie* pentru societate. Modelul care ia nastere deci dintr-o asemenea perspectiva este acela al unui *sistem de parti interrelationate,* fiecare dintre acestea venind în întâmpinarea unei anumite nevoi a societatii, contribuind la eficientizarea sistemului social sau, într-un alt mod, la mentinerea unitatii sistemului (la tinerea partilor lui împreuna). Drept urmare, se creeaza o puternica tendinta de realizare a unei *stabilitati* înalte în sistem, iar schimbarea sociala este posibila numai în anumite conditii. O alta asumptie a perspectivei functionaliste este aceea ca societatea tinde spre *consens* (*basic consensus*) - în orice societate exista un set comun de valori si credinte general acceptate. Functionalistii vad acest aspect ca fiind necesar, deoarece natura interdependenta

a societatii impune *cooperarea* - fundamentul solidaritatii sociale. Consensul si solidaritatea sociala (o identitate comuna cu grupul) sunt parti importante ale oricarei societati efective.

b. Perspectiva *conflictualista* îsi trage seva îndeosebi din teoria sociala dezvoltata de Karl Marx. Dezvoltari si contributii importante la aceasta perspectiva au avut Ralf Dahrendorf si C. Wright Mills, ambii examinând în special rolul pe care îl joaca *puterea* în societate. Asumptiunea de principiu a acestei perspective este aceea ca resursele din societate - cum ar fi bunastarea si puterea - sunt *limitate*. Limitarea si raritatea acestor resurse face ca ele sa fie distribuite *inegal* în societate, drept pentru care unele grupuri de oameni detin mai mult (din aceste resurse) decât alte grupuri. Aceasta situatie creeaza *un conflict al intereselor personale sau de grup* între diferitele persoane/grupuri din societate. O asumptie importanta a acestei perspective este cea legata de relatia dintre *putere* si *structura sociala*: grupurile avantajate au mai mult decât o cota-parte/participare la putere, fiind singurele care controleaza societatea si, folosind acest control într-un mod constient sau inconstient, aceste grupuri fac ca societatea sa actioneze si sa serveasca *propriilor* lor interese; deci societatea ia acea forma care serveste cel mai bine interesele *grupului dominant din acea societate* (spre deosebire de functionalisti, care sustin ca societatea ia forma care serveste cel mai bine intereselor ei ca întreg). Teoreticienii conflictualisti cred ca grupurile dominante exercita control nu doar asupra valorilor si credintelor, ci si asupra practicilor/rutinelor si a organizarii societatii. Ca urmare, tendinta de lunga durata a societatii este una îndreptata spre perpetuarea *conflictului* si deci spre *schimbare sociala*. Mai devreme sau mai târziu, spun conflictualistii, opozitia intereselor va determina aparitia/manifestarea conflictului în societate. Mai mult, perspectiva conflictualista spune ca acest conflict îsi are originea în interiorul societatii si, de cele mai multe ori, conduce la schimbare sociala, deoarece societatea este o combinatie de grupuri cu interese nu doar diferite, ci si conflictuale.

Dupa R.K. Merton si R. A. Nisbet (1971), principalele *caracteristici ale unei probleme sociale* sunt: **1)** aparitia unei probleme sociale este indisolubil legata de manifestarea unei neconcordante între ceea ce ar trebui sa fie oamenii si ceea ce sunt în realitate (mai precis, între situatia sociala existenta si normele sociale); **2)** o problema sociala poate fi, în multe cazuri, consecinta neanticipata, nedorita si indirecta a modelelor institutionalizate ale comportamentului social; **3)** diferite structuri sociale au probleme distincte în functie de caracteristicile, valorile si scopurile/interesele lor distincte; **4)** în functie de particularitatile structurilor sociale, solutiile date acestor probleme sunt diferite (solutiile având ca scop si rezultat schimbarea sociala); **5)** deoarece elementele componente ale unei structuri sociale (care defineste sistemul) se afla în relatie de interdependenta, actiunile dezvoltate/întreprinse pentru rezolvarea unei probleme sociale particulare cu care se confrunta sistemul vor genera aparitia unor noi probleme ce trebuie solutionate si, drept urmare, solutiile gasite vor fi dificil de concretizat în politici efective.

Definiri şi perspective de analiză alternative

Perspectiva patologiei sociale (prezenta în câmpul sociologiei în special între 1890-1910) este originata în analogia organicista a societatii, dezvoltata îndeosebi de Herbert Spencer. Societatea se comporta ca un "organism biologic", format însa din oameni, cu o complexitate structurala care creste pe masura ce societatea creste în volum, în care partile sunt interdependente, iar societatea (ca organism) are o "viata" care depaseste "viata" oricarei parti componente. Termenul patologie sociala poate fi utilizat pentru a denumi conditiile sociale care rezulta (1) din insuccesul indivizilor de a se adapta prin propriile forte la viata sociala, care functioneaza independent de suportul membrilor societatii; (2) din deficitul de ajustare a structurii sociale, incluzând modurile de a face/crea lucruri si institutii, pâna la dezvoltarea personalitatii sociale. Conditiile patologice din societate pot rezulta din (1) deficit natural al abilitatii indivizilor de a tine pasul cu schimbarea idealurilor si a institutiilor societatii sau (2) din insuccesul societatii de a tine pasul în functionarea mecanismelor ei cu schimbarea conditiilor în lumea în care se afla. Conditiile sociale dezirabile si ordinea sociala sunt privite ca fiind sanatoase, în timp ce persoanele care se deosebesc/deviaza de la asteptarile morale (statuate de un sistem de valori dominant si deci larg acceptat) sunt privite ca fiind "bolnave", deci sunt disfunctionale si nedorite. Astfel, pentru perspectiva patologiei sociale, o problema sociala este o violare a asteptarilor morale. Drept principala si ultima cauza a problemelor sociale este insuccesul socializarii. Societatea are responsabilitatea de a transmite tuturor indivizilor normele morale larg acceptate, dar uneori asemenea eforturi sunt ineficiente. În concluzie, singura solutie reala la problemele sociale este educatia morala. Reprezentanti ai acestei perspective: Samuel Smith, Vytautas Kavolis, Carl M. Rosenquist.

Dezorganizarea sociala este "fata umbrita", complementara, a organizarii sociale. Organizarea sociala presupune, înainte de toate, ca societatea este un întreg, în care partile se afla într-o relatie de dependenta oarecum ordonata. În al doilea rând, dezorganizarea sociala este privita din punct de vedere al "unor componente diferite ale sistemului social, componente care pot fi în antifaza" cu cele ale organizarii sociale. Notiunea centrala a acestor întregi conceptualizari este cea de "roluri". “Rolurile definesc nu doar diferitele parti ale societatii, ci, de asemenea, si modul în care ele sunt interrelationate" (Weinberg si Rubington, 1989). Dezorganizarea sociala este perceputa ca un esec al manifestarii rolurilor. Cele trei mari tipuri de dezorganizare sunt: **a)** lipsa normelor, când nu exista nici un fel de reguli care sa spuna cum sa se actioneze, deci sa reglementeze comportamentul oamenilor; **b)** conflictul cultural, care presupune cel putin doua seturi opuse de reguli în modalitatile de actiune/comportament al indivizilor. Într-o asemenea situatie, persoanele care actioneaza în termenii unui set de asteptari/valori pot fi considerate ca violând celalalt set de asteptari/valori; **c)** colapsul/nefunctionalitatea/prabusirea normelor, când exista reguli, însa conformarea la acestea nu aduce recompensele asteptate, ci

chiar poate determina penalizarea indivizilor. Cauza principala a dezorganizarii sociale este considerata a fi schimbarea sociala, care determina "iesirea" din sistem a unor parti componente, deoarece nu mai sunt în armonie cu alte parti ale sistemului social. Conditiile care genereaza o asemenea stare se regasesc în schimbarile tehnice, demografice sau culturale generate de schimbarea sociala si care vor determina clatinarea echilibrului prezent (care este însa un echilibru dinamic). Consecintele starii de dezorganizare se manifesta atât la nivelul sistemului, cât si la nivelul actorilor sociali. Pentru actorii sociali, dezorganizarea sociala determina "dezorganizarea personala", manifestata, de exemplu, prin stres, boli mintale, alcoolism. Pentru sistem, consecintele pot fi de trei tipuri: a) pot aparea schimbari în sistem, cum ar fi unele raspunsuri de adaptare care pot aduce partile distincte ale sistemului înapoi la starea de echilibru; b) sistemul poate continua sa functioneze într-o stare de stabilitate crescuta, în sensul ca, desi dezorganizarea poate sa nu dispara, sistemul îsi continua functionarea oricum (dar la alti parametri); c) sistemul se poate prabusi, deoarece dezorganizarea este foarte puternica si extrem de distructiva (p. 60). Solutiile la aceste probleme se refera în general la acele actiuni de aducere a caracteristicilor sistemului social înapoi la starea de echilibru.

O importanta critica la adresa acestei perspective a fost facuta de Marshall B. Clinard (*Sociology of Deviant Behavior*, 1957, citat de Rubington si Weinberg) subliniind faptul ca multi dintre cei care utilizeaza conceptul de "dezorganizare sociala" (concept ce îsi are originea în opera lui W.I. Thomas si Fl. Znaniecki, *The Polish Peasant in Europe and America*, 1927) au tendinta de a fi confuzi, fantezisti sau partinitori, confundând schimbarea, comportamentul deviant, subculturile si variatia umana cu dezorganizarea sociala. Cei mai importanti teoreticieni care au dezvoltat aceasta perspectiva sunt C.H. Cooley, W.I. Thomas, Fl. Znaniecki, W.F. Ogburn, R.E. Park, G.C. Homans.

Perspectiva *conflictului de valori* îsi are originea în teoria conflictului social, fiind de fapt o sinteza a teoriilor americane si europene asupra conflictului, promovate la începutul secolului al XX-lea. La origini se afla însa teoria lui Marx, care a vazut întreaga istorie a omenirii în termenii "luptei de clasa", si a lui Georg Simmel, care a analizat conflictul ca forma a interactiunii sociale. Analiza problemelor sociale din aceasta perspectiva a fost pusa cu adevarat în evidenta de catre Richard R. Myers si Richard C. Fuller, care au publicat în 1941 doua articole în care arata ca întâlnim un conflict de valori în toate fazele celor mai multe probleme sociale. Ei argumenteaza ca orice problema sociala are o "istorie naturala", care cuprinde trei stadii - constientizarea, stabilirea/determinarea politicii, reformarea/corectarea/îmbunatatirea - si în fiecare din aceste stadii valorile si interesele diferitelor grupuri se ciocnesc. Astfel, "problemele sociale sunt conditii sociale incompatibile cu valorile unui anumit grup ai carui membri reusesc sa faca publica o chemare la actiune", cu alte cuvinte, problemele sociale îsi trag seva din conflictele de valori si de interese. Diferite grupuri

având interese diferite se regasesc în opozitie. O data cristalizata aceasta opozitie într-o situatie de conflict, putem spune ca problema sociala si-a facut aparitia. Conditiile-suport care influenteaza aparitia, frecventa, durata si rezultatul problemelor sociale sunt competitia si contactul dintre grupurile sociale. Când doua sau mai multe grupuri se afla în competitie si în modalitati particulare/specifice de contact cu un alt grup, un conflict nu poate fi evitat. Anumite tipuri de probleme sociale apar sub astfel de conditii, iar o data aparuta problema, grupurile în competitie pot, de asemenea, sa fie în conflict - subiectul fiind modalitatea de rezolvare a problemei. Numerosi sociologi au aratat ca problemele sociale se compun dintr-o conditie obiectiva si o definire subiectiva a unei situatii. Conditia obiectiva este contactul si competitia între diferite grupuri; definirea subiectiva reflecta diferite moduri de definire si evaluare a contactului, competitiei si distribuirii bunurilor si drepturilor. O problema sociala rezulta deci din "mixtura volatila" a unei conditii obiective si a unei definiri subiective. Solutiile propuse de aceasta perspectiva pentru rezolvarea conflictului de valori sunt consensul, negocierea si puterea bruta. Daca partile pot rezolva conflictul în numele unui set de valori semnificative, împartasite de ambele parti, atunci consensul este cel care a eliminat problema. Daca partile pot negocia, atunci are loc un schimb de valori, toate în spiritul procesului democratic. Daca nici consensul, nici negocierea nu au loc, atunci grupul ce detine mai multa putere câstiga/preia controlul.

Perspectiva *comportamentului deviant* s-a manifestat dominant în câmpul sociologiei începând cu anii ‘50 si îsi are originea în special în teoria anomiei sociale dezvoltata de R.K. Merton si teoria asocierii diferentiale a lui E.H. Sutherland. Teoria lui Merton explica de ce exista rate ridicate ale comportamentului deviant în unele segmente ale societatii mai mult decât în altele, dar nu a putut explica de ce unele persoane din aceste segmente se angajeaza în asemenea acte de comportament deviant, în timp ce altele nu se angajeaza. Teoria lui Sutherland, fiind o teorie bazata pe conceptul de interactiune sociala, este mai putin aplecata asupra ratei de participare la acte de comportament deviant, dar poate explica de ce unii oameni, si nu altii, comit acte deviante. Ulterior, A. Cohen (1955) a elaborat o teorie care îmbina cele doua teorii ale lui Merton si Sutherland. În 1957 a aparut cartea lui Marshall B. Clinard, *Sociology of Deviant Behavior*, prima lucrare scrisa realmente din perspectiva comportamentului deviant. Conform acestei perspective, problemele sociale reprezinta violari ale asteptarilor si comportamentelor normative. Comportamentul sau situatiile care se departeaza de la normele larg acceptate de catre societate sunt privite ca fiind deviante. Cauzele comportamentului deviant sunt legate de socializarea inadecvata - procesul de socializare fiind vazut ca desfasurându-se în primul rând în cadrul contextual al relatiilor primare de grup. Predispozitia spre comportamente deviante este rezultatul esecului socializarii primare si, în acelasi timp, al "dobândirii sociale" a acestuia în cadrul aceluiasi grup primar. Conditiile favorizante pentru aparitia si manifestarea unui asemenea comportament

sunt lipsa si blocarea oportunitatilor pozitive, stresul, accesul la forme deviante de satisfactie si modele de rol deviante. Solutiile de contracarare a comportamentului deviant se refera în special la resocializare, cresterea gradului de socializare în grupurile primare, redistribuirea accesului catre oportunitati, reducerea oportunitatilor de contact cu modelele de rol deviante.

Perspectiva *etichetarii sociale* pune accent pe analiza definirii sociale a deviantei; sociologii care au îmbratisat aceasta perspectiva vor sa cunoasca cum oamenii definesc situatiile, persoanele, procesele sau evenimentele ca fiind problematice. Tributara întrucâtva perspectivei conflictului de valori, aceasta noua teorie subliniaza ca sociologii s-au ocupat mai mult de definirea unei probleme sociale, din punctul de vedere al definirii acesteia ca o conditie obiectiva, si au acordat o mica atentie celeilalte laturi - definirea subiectiva a unei probleme sociale. Aceasta perspectiva s-a manifestat în sociologie de la sfârsitul anilor ’50 si pâna la începutul anilor ’70, iar "piatra de temelie" a acestei perspective a fost pusa îndeosebi o data cu aparitia cartii lui Edwin Lemert (1951), *Social Pathology: A Systematic Approach to the Sociopathic Behavior*. Lemert sustine ca devianta este definita în special de catre reactiile sociale si este determinata în mare parte de reactia sociala, ajungându-se la "devianta secundara". În acelasi ton, Howard S. Becker (1963) arata ca "grupurile sociale creeaza devianta prin stabilirea unor reguli a caror încalcare constituie un act deviant, precum si prin aplicarea acestor reguli la oameni (în mod individual) si etichetându-i ca marginali/intrusi/devianti". Conform teoriei etichetarii, o problema sociala (sau deviant-sociala) este definita de reactiile sociale la o pretinsa violare a regulilor sau asteptarilor sociale. Aceasta perspectiva se focalizeaza asupra conditiilor prin care comportamentele sau situatiile sunt definite ca problematice sau deviante.

Cauza unei probleme sociale se origineaza îndeosebi în atentia pe care publicul i-o acorda sau, mai degraba, în atentia din partea celor care exercita controlul social, deci reactii sociale la o presupusa cunoastere a violarii unor norme sociale. Conditiile în care o persoana/situatie este etichetata ca fiind "problematica" sau devianta se refera în special la relatiile de putere si influenta (cel care eticheteaza se afla în situatia de a câstiga prin aplicarea unei asemenea etichete, trebuind sa aplice o eticheta negativa, precum si puterea de a o "alipi" persoanei/situatiei respective), dar si la potentialul câstig de a fi etichetat, în special prin autoetichetare. Consecintele unei asemenea etichetari se reflecta atât în asteptarile celorlalti (de exemplu, de la o persoana etichetata ca fiind devianta, se asteapta ca ea sa "continue" violarea normelor sau a comportamentului considerat conventional), cât si în diminuarea sanselor celor etichetati de a se reintegra, dar mai ales în elaborarea si adoptarea unor comportamente deviante ca urmare a reactiilor celorlalti (forma de devianta denumita "devianta secundara"). Solutiile oferite de aceasta perspectiva pentru rezolvarea problemelor sociale se refera la revizuirea definirii unei situatii/persoane ca fiind devianta (o mai mare toleranta si capacitate de întelegere a unor situatii particulare/speciale), precum si eliminarea potentialelor câstiguri rezultate

din procesul etichetarii si cel al autoetichetarii. ◢Adrian Dan◣

Bibliografie selectiva: **Doob (1995); Farley (1992); Lauer (1978); Maris (1988); Rubington si Weinberg (1989); Zamfir (1977); Green (1975)**

Produsul intern brut (PIB)

Produsul intern brut (PIB) este principalul agregat (cont global) al contabilitatii nationale statistice.

Începând din anul 1989, conturile nationale pentru România s-au aliniat la Sistemul European de Conturi Economice Integrate (SEC).

PIB exprima marimea valorii adaugate brute a bunurilor economice produse în interiorul tarii de catre agentii economici autohtoni si straini, în decursul unei anumite perioade, si ajunse în ultimul stadiu al circuitului economic.

Dupa cum reiese din definitie, PIB inventariaza activitatea economica care este exercitata în interiorul frontierelor unei tari, indiferent de nationalitatea producatorilor. Acest concept este fondat pe criteriul *teritorialitatii*, în opozitie cu **produsul national brut** (PNB), care se fundamenteaza pe criteriul nationalitatii.

PNB este un alt agregat macroeconomic ce masoara - în termeni monetari - activitatea economica a unitatilor institutionale apartinând unei tari, *indiferent de locul* unde îsi desfasoara activitatea, pe parcursul unei perioade determinate (un an).

PNB mai este denumit în literatura de specialitate produs social brut, multi autori considerând ca aceasta denumire este mai adecvata.

Desi în cazul tarilor dezvoltate diferenta între evaluarile PNB si PIB este mica, pentru celelalte tari aceasta diferenta ajunge la valori semnificative.

PIB poate fi calculat în trei moduri diferite, pe baza a trei abordari diferite, care conduc, de fapt, la o valoare identica.

1. Calculul dupa metoda productiei. PIB (la preturile pietei) este definit ca suma valorilor adaugate brute ale ramurilor, majorate cu TVA si taxele vamale.

PIB = Valori adaugate ale ramurilor +
+ TVA asupra produselor +
+ Taxe vamale

unde:

Valoare adaugata = diferenta dintre valoarea de piata a productiei (unei firme) si valoarea factorilor de productie cumparati (de la alte firme) pentru acea productie.

Se numeste valoare adaugata, deoarece ea este, de fapt, cea pe care o firma o adauga prin activitatea ei la valoarea factorilor de productie cumparati de ea.

2. Dupa metoda cheltuielilor, PIB este definit pe baza cererii finale, din care sunt scazute importurile.

PIB = Utilizari finale - Importuri

unde:

Utilizari finale = Consum final +
+ Formarea bruta de capital fix +
+ Variatia stocurilor +(Exporturi -
- Importuri)

3. Dupa metoda repartitiei (sau a veniturilor), PIB este definit pe baza veniturilor distribuite asa cum le descriu costurile de exploatare (orice operatie de productie creeaza o valoare adaugata de unde ia nastere un flux echivalent de venit).

Produsul intern brut (PIB)

PIB = Suma remunerarilor salariatilor platite de unitatile rezidente + Excedentele brute de exploatare + Impozitele legate de productie si de import (din care se scad subventiile de exploatare).

PIB/locuitor este indicatorul cel mai des utilizat pentru estimarea nivelului de trai al populatiei. Utilizarea acestui indicator, în acest scop, poate ridica însa unele probleme. Aprecierea nivelului de trai al populatiei prin folosirea exclusiva a produsului intern sau a produsului national pe locuitor poate fi înselatoare, deoarece nu în mod automat cresterea productiei de bunuri si servicii pe locuitor duce la o ridicare a nivelului de trai. Produsul intern sau national pe locuitor permite doar o apreciere de ansamblu si de aceea în literatura de specialitate se recomanda ca, pentru analize de acest tip (nivel de trai), sa fie utilizat în corelatie cu date referitoare la repartitia bunurilor si serviciilor între membrii societatii. Deci informatiile referitoare la dimensiunea si structura productiei finale trebuie sa fie completate cu cele referitoare la distribuirea veniturilor primare între membrii societatii.

De asemenea, compararea PIB între doua perioade de timp foarte îndepartate sau între natiuni este delicata si periculoasa, deoarece metodele de calcul au variat în timp si în functie de tara.

În scopul diminuarii neconcordantelor, în anii '70 a fost initiat Programul de comparare internationala, având ca obiectiv realizarea instrumentelor pentru compararea în termeni reali a produsului intern brut, ca nivel si structura. Aceasta a determinat folosirea unor noi concepte.

Astfel, PIB este prezentat pentru comparatii internationale cu ajutorul:

- **indicelui de volum** - care reprezinta raportul dintre fiecare agregat de cheltuieli PIB convertit într-o valuta unica de comparare cu ajutorul paritatii puterii de cumparare (PPC) a unei tari si acelasi indicator al tarii baza de comparare;
- **paritatii puterii de cumparare (PPC**) - care exprima numarul de unitati de valuta necesare pentru cumpararea într-o tara a aceluiasi volum de bunuri si servicii care se poate obtine cu o unitate monetara a tarii baza de comparare;
- **indicelui nivelului preturilor** - care reprezinta raportul dintre PPC si cursul de schimb oficial. Acest indice arata câte unitati din aceeasi valuta sunt necesare pentru a cumpara un volum identic de bunuri si servicii în tari diferite;
- **indicelui relativ de volum** - care este raportul dintre indicele de volum pentru fiecare agregat PIB si indicele de volum pe total PIB (calculat pentru fiecare tara).

Indicii PIB pentru perioada 1993-1998, fata de anul 1990 (1990=100%), în România

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB	80,6	83,8	89,8	93,4	87,7	83,0
PIB/locuitor	82,3	85,6	91,9	95,8	90,2	85,5

***Sursa**: CNS,* Anuarul Statistic al României.

Fara indoiala, PIB este masura cea mai apropiata de productie, dar îsi poate pierde din semnificatie, deoarece economia este partial nemonetara, "informala" sau paralela si pentru ca recalcularea în dolari depinde de rata de schimb din momentul respectiv.

Studii ale FMI (1993) care încercau sa determine un PIB fondat pe paritatea puterii de cumparare (PPC) au condus la rezultate interesante: Asia (fara Japonia) reprezenta, în 1990, 17,6% din productia mondiala, în loc de 7,3%! ◢**Mihaela Teodorescu**◣

Vezi si: cheltuieli publice

Bibliografie selectiva: **Capanu (1994); Dobrota (1992)**

Program social

Cu toate ca este unul dintre termenii cu cea mai mare frecventa de utilizare în stiintele sociale, este dificil de identificat o definitie comprehensiva si unanim acceptata a p.s. Cele mai multe definitii sunt fie foarte generale (Rutman si Mowbray, 1983; Posavac si Carey, 1992), fie sunt centrate pe referiri masive la serviciile sociale (Perron, 1986; Gummer, 1975; Gates, 1980; Gilbert et al., 1980).

În sensul cel mai larg, p.s. *reprezinta un ansamblu planificat si coordonat de resurse (materiale, financiare, umane) si activitati alocate, respectiv desfasurate pentru o perioada determinata de timp sau pâna la atingerea unui obiectiv clar stabilit, în scopul satisfacerii unei/unui set de nevoi sociale, al prevenirii sau rezolvarii unei/unui set de probleme sociale* (Matauan, 1999).

Ca *arie de acoperire*, p.s. cuprind o gama larga de interventii menite sa contribuie la îmbunatatirea calitatii vietii, prin dezvoltarea capacitatii cetatenilor de a participa deplin la activitatile sociale, economice si politice de la nivel local sau national. Astfel, p.s. pot fi întâlnite în cel putin urmatoarele domenii (Valadez si Bamberger, 1994): bunastarea fizica (sanatate, nutritie); asigurarea accesului la servicii (locuinta, apa curenta, transport local); protejarea grupurilor vulnerabile de consecintele adverse ale reformei economice si ale ajustarilor structurale; furnizarea de servicii de educatie, alfabetizare, ocupare si creare de oportunitati pentru generarea de venituri (training vocational si tehnic, credite, dezvoltare rurala integrata, dezvoltarea de mici afaceri); probleme de echitate si participare (întarirea organizatiilor comunitare, încurajarea participarii femeilor la dezvoltare, combaterea saraciei).

În practica internationala pot fi identificate *doua abordari majore* ale p.s. Prima, în care p.s. reprezinta instrumente de implementare a politicilor nationale/comunitare, caz în care scopul programului este *rezolvarea* problemei adresate, ceea ce conduce la atenuarea unor caracteristici specifice programelor (durata foarte lunga sau de multe ori indefinita, modificarea bugetului în timp). Justificarea acestei abordari deriva din chiar scopul sau: este dificil, daca nu imposibil, de planificat cu exactitate cât va dura rezolvarea unei probleme sociale globale (combaterea saraciei, combaterea delincventei etc.) si ce resurse vor fi necesare. Aceasta abordare este tipica pentru SUA si, într-o oarecare masura, pentru Uniunea Europeana, unde fondurile structurale au trasaturi comune atât programelor, cât si liniilor de finantare.

Într-o a doua abordare, caracteristica institutiilor de asistenta internationala, programele au scopul de a *facilita* demararea anumitor procese în statul recipient sau de a *demonstra* modul în care o anumita problema poate fi adresata. În acest caz, programele au întotdeauna durate, bugete si obiective clar definite. Programele PHARE si TACIS ale Comisiei Europene reprezinta ilustrarea cea mai sugestiva a acestei abordari.

În România, cele mai multe dintre interventiile care se regasesc sub denumirea de programe nu întrunesc caracteristicile esentiale ale p.s.: obiective clar definite, resurse dedicate, grupuri-tinta prestabilite si limitare în timp. De pilda, alocatia de stat pentru copii, denumita impropriu program, nu are nici unul dintre elementele care ar putea sa o califice drept p.s., reprezentând în realitate o prestatie cu caracter permanent si vocatie universala. Totusi, în legislatia româna exista o încercare de a defini programele cu mai mare acuratete. Este vorba de Ordonantele nr. 8 si nr. 59/1997 (Guvernul României, 1997a,b), care creeaza pentru prima data în România baza legala pentru implementarea politicilor prin programe, programul fiind definit ca "un set de teme care au legatura între ele si prin care se urmareste implementarea unei politici".

Indiferent de natura lor sau de domeniul de care se ocupa, p.s. trebuie sa aiba urmatoarele *elemente constitutive comune:*

- *Obiectivul general* (mai poate fi întâlnit si sub denumirile de obiectiv de dezvoltare, obiectiv pe termen lung sau scop) reprezinta motivul de existenta a unui program sau motivul fundamental pentru care se doreste obtinerea rezultatelor. El consta, de regula, într-o directie generala de dezvoltare sau de politica a domeniului, la care programul este menit sa contribuie.
- *Obiectivul specific* (operational, imediat, pe termen scurt) reprezinta motivul imediat sau scopul operational al unui program. El este formulat cel mai adesea ca stare dezirabila a grupului-tinta, care trebuie atinsa prin interventia programului. Obiectivul specific este presupus a fi atins daca programul este implementat cu succes si la timp. Un program poate avea mai mult de un obiectiv specific.
- *Rezultatele* (mai pot fi întâlnite sub denumiri ca: outputuri, outcomes) sunt beneficii directe furnizate de program grupului-tinta, sub forma unor schimbari fizice, psihice, de potential, de comportament etc. Anumite institutii (e.g.: European Commission, 1994) fac distinctia între rezultate si *outputuri*, considerându-le pe cele din urma drept produse sau servicii tangibile furnizate de program în mod direct grupului-tinta.
- *Activitatile* (în alte locuri operatiuni sau masuri) sunt actiuni menite sa transforme resursele programului în rezultate planificate, de regula într-o perioada de timp determinata. Uneori, activitatile sunt descompuse în operatiuni sau masuri, dar de cele mai multe ori termenii sunt intersanjabili. Unele organizatii internationale (OECD, 1986) considera activitatile drept inputuri.
- *Resursele* (sau inputurile) sunt mijloace - financiare, materiale si umane - mobilizate si utilizate pentru a produce rezultatele.

- *Legaturile* reprezinta relatiile cauzale si interactiunile dintre elementele constitutive ale programului, pe de o parte, si dintre acestea si factorii externi, pe de alta parte.
- *Factorii externi* nu fac parte dintre elementele constitutive ale programului, dar pot avea influenta asupra acestora. Ei reprezinta situatii, evenimente sau conditii exterioare programului, care, în eventualitatea producerii, vor afecta, pozitiv sau negativ, realizarea programului. În unele lucrari (e.g., NORAD, 1997) se recomanda ca ei sa fie formulati numai în forma unor conditii pozitive, abordare care ni se pare restrictiva si nerealista. Nu toti factorii externi trebuie luati în considerare în formularea unui program, ci numai aceia care îndeplinesc concomitent urmatoarele conditii: (a) sa fie în afara controlului echipei programului; (b) sa aiba o probabilitate suficient de mare de producere; (c) în cazul producerii, sa aiba o influenta semnificativa asupra programului; (d) evolutia lor sa poata fi monitorizata de catre echipa programului.

Toate elementele de mai sus se regasesc în metoda cadrelor de analiza logica (NORAD, 1997; OECD, 1986), unul dintre cele mai utilizate instrumente de elaborare, planificare, monitorizare si evaluare a programelor.

De asemenea, majoritatea p.s. au un *ciclu de viata* comun. Nici asupra ciclului de viata a programelor nu exista un consens printre specialisti, desi, indiferent de modelul utilizat, pasii parcursi sunt în general aceiasi. În literatura regasim modele cu trei (Tripodi, Fellin si Epstein, 1986) sau mai multe etape (Valadez si Bamberger, 1994; NORAD, 1997). G. Matauan (1999) considera un *model cu patru etape* care prezinta avantajul de a concentra activitatile în blocuri coerente si mai usor de distins:

- *Identificarea si formularea programului* - are ca obiectiv definirea, în linii generale, a programului si a contextului în care acesta se va desfasura si realizarea acordului principalilor stakeholderi asupra nevoii de program si a impactului asteptat al acestuia. Principalii pasi ai acestei faze sunt: generarea ideii de program; analiza situatiei; analiza grupurilor-tinta; identificarea si analiza problemei adresate de program; luarea deciziei asupra necesitatii initierii programului (ca alternativa la alte tipuri de interventii posibile, e.g.: dezvoltarea de servicii permanente); stabilirea obiectivului general; stabilirea obiectivelor specifice; consultarea permanenta a stakeholderilor; estimarea bugetului.
- *Pregatirea programului* - are ca obiectiv îndeplinirea tuturor conditiilor necesare pentru ca programul sa poata demara. Cei mai importanti pasi ai acestei etape sunt: marketingul programului (promovarea sa în rândul potentialilor finantatori, al potentialilor beneficiari si al potentialilor implementatori, dupa caz); identificarea resurselor potential disponibile pentru program; elaborarea programului; determinarea si angajarea resurselor necesare; planificarea detaliata a programului; marketingul programului (explicarea ofertei programului tuturor celor interesati).
- *Implementarea programului* - are drept scop transformarea resurselor în rezultate, prin intermediul activi-

tatilor, si atingerea obiectivelor. Aceasta etapa cuprinde: mobilizarea resurselor; realizarea activitatilor; monitorizarea si raportarea permanenta; identificarea problemelor de implementare si luarea masurilor corective; revizuirea programului si, la nevoie, reformularea rezultatelor sau chiar a obiectivelor.

- *Evaluarea programului* - faza care ar trebui sa închida ciclul oricarui program. ◢**Gabriel Matauan**◣

Vezi si: evaluarea programelor sociale

Bibliografie selectiva: **Matauan (1999), Tripodi, Fellin si Epstein (1986), Valadez si Bamberger (1994)**

Proiectare bugetara

Vezi politica bugetara

Protectia sociala a grupurilor de refugiati/imigranti

Migratia internationala este unul dintre fenomenele sociale cu istorie îndelungata, dar devenit vizibil în special dupa cel de-al doilea razboi mondial si accentuat în urma încheierii razboiului rece (schimbari sociale si geopolitice, globalizare). Migratiile contemporane reprezinta o problema serioasa pentru întreaga comunitate internationala si implica milioane de persoane. Protocolul Natiunilor Unite (1967) defineste un refugiat ca fiind "o persoana care, din motive bine întemeiate, cum ar fi persecutia din cauza rasei, religiei, nationalitatii, apartenentei la un grup social particular, opiniei politice, se afla în afara tarii a carei nationalitate o are". Organizatia Unitatii Africane (1989) a extins aceasta definitie si la persoanele care "fug" de violenta si de situatiile create de razboiul civil sau international.

Natiunile dezvoltate, ca si cele în curs de dezvoltare resimt impactul numarului mare de populatii deplasabile, ceea ce a determinat elaborarea unor politici sociale de descurajare a fenomenului. Politicile sociale europene impun serioase bariere legale si institutionale împotriva valurilor de refugiati, întrucât costurile dezvoltarii unor politici si programe speciale de protectie pentru refugiati (programe de locuire, servicii sociale) sunt extrem de ridicate, uneori depasind cu mult posibilitatile autoritatilor locale. Multe orase din Europa au politici publice unilaterale, neadresabile problemelor legate de multiculturalism, invocându-se costul dezvoltarii programelor de bunastare. Politicile antirefugiati se materializeaza prin neacordarea cetateniei persoanelor rezidente, neacordarea de drepturi si beneficii legale, închiderea granitelor si a porturilor.

Persoanele ce traverseaza granitele nationale se încadreaza în unul din urmatoarele grupuri sociale: *refugiati, imigranti si muncitori sezonieri* (presteaza servicii temporare acolo unde piata fortei de munca este disponibila - spre exemplu, muncitorii din domeniul constructiilor). Caracteristica comuna a celor trei grupuri sociale este dezradacinarea de locurile natale si schimbarea stilului de viata. Grupurile de imigranti sufera pierderi de natura sociala, psihologica si economica în urma procesului de dislocare (English, Ross-Scheriff, Epsein, 1987). Migratia internationala este determinata de

cauze sociale, politice si economice (razboaie, standarde diferite de viata, oportunitati în tarile dezvoltate, cerere mare pe piata fortei de munca, schimbari politice, aparitia nationalismului exacerbat, fragmentarea unor state pe criterii etnice si religioase, conflicte intercomunitare sau armate, persecutii individuale, saracie).

La fel ca multi migranti voluntari, cei mai multi refugiati se *adapteaza* la noua societate (Forbes, 1985), dar altii ramân "improvizati" în campusuri timp de ani de zile. Campusurile de refugiati ascund deseori o gama larga de situatii problematice (saracie, abuzuri, violenta fizica si sexuala, malnutritie, locuinte insalubre, numar mare de persoane într-o singura camera, probleme medicale serioase). Nesatisfacerea nevoilor de securitate sociala prin lipsa accesului la serviciile publice are consecinte grave asupra acestor grupuri sociale (bolile saraciei, dezvoltare unilaterala a personalitatii copiilor, tensiuni familiale si abuzul copiilor, abandonul copiilor). Aceste probleme se agraveaza în rândul refugiatilor ilegali; stresul procesului de adaptare este asociat cu trauma schimbarilor culturale abrupte. De regula, se întâlnesc doua fenomene: aculturatia la normele, valorile, atitudinile si asteptarile societatii sau adaptarea la structurile organizationale ale societatii gazda.

Politicile aplicate la nivel international în domeniul imigrantilor/refugiatilor sunt ghidate de urmatoarele doua optiuni:

a) *repatrierea* se bazeaza pe considerentul ca populatiile dezradacinate vor fi capabile sa se reîntoarca la propria casa si la propriul stil de viata. Aceasta solutie este de dorit în cazul catastrofelor naturale si schimbarilor de guvern, dar nu este recomandata în cazul refugiatilor politici decât în situatia în care guvernul a rezolvat problema respectiva;
b) *ramânerea în tarile de prim azil* este cea de-a doua solutie pentru refugiati si celelalte categorii de populatie dezradacinata.

Politica dusa de statul român în aceasta privinta este de a stopa fenomenele migratorii ilegale, precum si de a facilita reîntoarcerea în tarile de origine a imigrantilor care nu îndeplinesc conditiile acordarii statutului de refugiat sau de a ramâne pe teritoriul României. Legislatia României se înscrie în conceptia moderna cu privire la statutul refugiatilor; dreptul la azil se acorda si se retrage în conditiile legii, cu respectarea tratatelor si a conventiilor internationale la care România este parte. La 4 iulie 1991, Parlamentul României a ratificat Legea cu privire la aderarea României la Conventia de la Geneva (1951), precum si la Protocolul aditional încheiat la New York (1967) privind statutul refugiatilor (Legea nr. 46/1991). De asemenea, a fost votata Legea nr. 15/1996 privind statutul si regimul refugiatilor.

Programele de protectie sociala a refugiatilor cuprind urmatoarele componente: locuinte sociale, acordarea anumitor servicii si beneficii sociale prin intermediul autoritatilor locale (spre exemplu, dreptul refugiatilor de a beneficia de cantina sociala), încurajarea participarii la anumite proiecte comunitare, programe de integrare scolara în cazul copiilor, încurajarea implicarii organizatiilor nonguvernamentale prin finantarea de la bugetul

de stat a anumitor componente de program, programe de sprijin focalizat (spre exemplu, consultatii si tratament medical gratuit). Trebuie mentionat ca majoritatea statelor au renuntat la alternativa construirii de locuinte sociale, datorita reducerii investitiilor publice în politicile de locuire, dezindustrializarii si transferarii politicilor de locuire în responsabilitatea sectorului privat. În lipsa unei locuinte, grupurile de imigranti/refugiati se afla în risc de a deveni persoane fara adapost. La nivel international, asistenta refugiatilor este dezvoltata printr-un sistem de programe multi si bilaterale de catre tarile de prim azil, Înaltul Comisariat ONU pentru Refugiati, Comitetul Interguvernamental al Migratiei, Crucea Rosie, unele agentii nonguvernamentale.

Situatia din România: dupa 1989, România a început sa se confrunte din ce în ce mai mult cu acest fenomen. În perioada 1990-1996, în România au cerut azil un numar de 3.359 de persoane, fiindu-le recunoscut statutul de refugiat la 481 de solicitanti, ceea ce reprezinta un procent de 13,7%, apropiat de cel al tarilor UE (Comitetul Român pentru Probleme de Migrari). Numarul relativ mare de imigranti/refugiati provin din anumite tari afro-asiatice subdezvoltate (Bangladesh, Irac, Somalia, Sri-Lanka, Pakistan, India, Afganistan, Sudan), aflati în drum spre statele dezvoltate din vestul si nordul Europei. În 1991, un grup de 315 somalezi, invocând evenimentele din Somalia, au primit protectie si asistenta de urgenta, recunoscându-li-se statutul de refugiati temporari pe considerente umanitare. Un grup de 327 de albanezi au primit asistenta temporara pâna în toamna anului 1992, când au fost repatriati voluntar cu sprijinul Organizatiei Internationale pentru Migratii. Un alt grup de refugiati îl constituie cetatenii irakieni de origine kurda, care au parasit tara în urma razboiului din Golf. Desi este situata în vecinatatea fostei Iugoslavii, România nu s-a confruntat cu un flux numeros de persoane deplasate din cauza conflictelor armate din aceasta zona. În România exista un singur campus social, iar pentru crearea a cel putin trei centre de primire, cazare si triere sunt necesare fonduri estimate de catre Ministerul de Interne la aproximativ 18 miliarde de dolari. Desi nu se constituie ca un fenomen social propriu-zis pentru actuala configuratie sociala din România, totusi statutul refugiatilor din tara noastra trebuie mult îmbunatatit. Masuri posibile: acordarea unui ajutor social, acordarea dreptului de a beneficia de o masa la cantina sociala, integrarea scolara a copiilor familiilor de refugiati, întrucât acestea se afla în risc de a deveni copii ai strazii, prestarea anumitor munci spre folosul comunitatilor locale si care sa fie recompensate. ◢**Doru Buzducea**◣

Vezi si: excluziune sociala; globalizarea politicilor sociale

Bibliografie selectiva: **Ross-Sheriff (1990); Preti (1993); Sciortine (1991); Freeman (1992)**

Protectia sociala a persoanelor cu handicap

Gama prestatiilor destinate persoanelor cu handicap se afla în strânsa interdependenta cu definitiile adoptate si cu principiile care fundamenteaza politica sociala.

Multa vreme, persoanele cu handicap au primit îngrijiri în cadrul familiei sau comunitatii, fara a li se nega apartenenta la colectivitate. Reactiile sociale fata de asemenea persoane (îndeosebi de tipul caritatii, al filantropiei) erau fundate mai mult pe principiile religioase si morale; însa, o data cu aparitia capitalismului, persoanele cu handicap devin beneficiarele unei atentii "speciale", în contextul noii rationalitati, care tindea sa acopere toate sferele vietii umane.

Pentru a întelege corespunzator semnificatia prestatiilor instituite în favoarea persoanelor cu handicap, este necesar un demers retrospectiv asupra statusului lor social, asupra locului si pozitiei lor în structura sociala.

Beneficiile instituite în favoarea persoanelor handicapate se afla în strânsa dependenta de definitiile adoptate, de principiile care fundamenteaza obiectivele protectiei speciale. Daca la aparitia sistemelor de securitate sociala accentul era initial pus pe acoperirea riscului de invaliditate (prin alocatii, pensii), ulterior atentia s-a îndreptat spre readaptarea profesionala si spre integrarea sociala.

În afara caritatii si îngrijirii în familie - reactii care pot fi identificate în aproape toate societatile -, raspunsurile si aranjamentele societale (mai mult sau mai putin sistematice) fata de problematica persoanelor cu handicap înregistreaza o mare varietate. Fiecare dintre ele se bazeaza pe anumite principii, care le sugereaza avantajele. Însa o analiza atenta a evolutiei poate pune în evidenta modul în care s-a produs negarea vechilor optiuni si adoptarea altora, pâna atunci ignorate sau chiar respinse.

Principalele optiuni referitoare la îngrijirea persoanelor cu handicap vizeaza institutionalizarea, dezinstitutionalizarea, noninstitutionalizarea, normalizarea si îngrijirea în comunitate.

Pe masura afirmarii capitalismului, se accentueaza separarea productiei si consumului, generalizându-se actiunea principiilor standardizarii, specializarii, concentrarii, maximizarii; ele pot fi identificate si la nivelul prestatiilor instituite în favoarea persoanelor cu handicap. Întrucât aceste persoane erau percepute a fi diferite, cu potential limitat fata de medie, se considera în mod firesc necesitatea unor facilitati "speciale", menite sa reduca dezavantajele: educatie "speciala", locuri de munca "speciale" si alte asemenea prestatii de factura "speciala". În consecinta, parea ca forma cea mai adecvata de raspuns la problematica persoanelor cu handicap ar fi fost "institutia", care, la rândul ei, a înregistrat un proces de "specializare" în raport cu dimensiunile "protejate" ale vietii (îngrijirea sanatatii, educatia, munca, locuirea) si cu diferitele tipuri de beneficiari (în functie de vârsta, de categoriile si severitatea deficientelor etc.).

Pâna la nivelul anilor '60, îngrijirea în institutii a persoanelor cu handicap parea a fi modalitatea cea mai adecvata de îngrijire, considerându-se ca, în conditiile gradului redus de acceptare a persoanelor cu handicap la nivelul comunitatii, doar acolo se putea asigura un mediu adecvat, un personal specializat, un echipament adaptat cerintelor speciale care sa permita atingerea anumitor standarde.

În aceste conditii, a aparut o anumita competitie între familie si institutia speciala, câstigata de aceasta din urma,

care tinea de esenta noilor realitati social-economice.

Pe masura trecerii timpului, a devenit tot mai evident ca exista si o serie de *limite* ale optiunii privind îngrijirea persoanelor cu handicap în institutii de tip rezidential: institutiile sunt segregative, creeaza un mediu artificial, mult diferit de cel existent în comunitate, întretinând dependenta persoanelor cu dificultati; organizarea lor de tip birocratic face dificila elaborarea unor planuri individuale de îngrijire; institutia contribuie substantial la manifestarea etichetarii, stigmatizarii, discriminarii celor internati.

Problemele persoanelor cu handicap constituie obiectul unor reglementari legislative, formulate ca texte generale de lege - cum ar fi dispozitiile constitutionale referitoare la toti cetatenii - ori ca texte de legi speciale, vizând în mod expres aceasta categorie de populatie. Chiar si în primul caz, dispozitiile constitutionale având un caracter general, este fundamentala promulgarea de texte specifice care sa garanteze egalitatea si sa interzica practicile discriminatorii, desi apare riscul ca, prin ele însele, masurile speciale sa aiba, ca efect pervers, inducerea unui caracter segregativ. De regula, acolo unde sistemul de protectie sociala se afla la un nivel mai redus de dezvoltare, se pune un accent însemnat pe reglementarile speciale privind educatia, încadrarea în munca, fiscalitatea (exonerarea sau reducerea impozitului pe venit), în încercarea de a raspunde cât mai adecvat nevoilor persoanelor cu handicap. Fara îndoiala, eliminarea discriminarii *de jure* nu antreneaza în mod automat disparitia practicilor discriminatorii *de facto*, ceea ce face necesara crearea unui mecanism de supraveghere a aplicarii efective a legilor, care sa prevada interventia în caz de nerespectare.

Unele tari dispun de mecanisme de coordonare la nivel national, în timp ce altele prefera sa se bazeze pe institutii benevole si private, pe proiecte locale sau regionale, considerând ca serviciile cele mai importante sunt asigurate la nivel local. Eficacitatea diferitelor tipuri de mecanisme depinde de o serie de variabile, cum ar fi structurile, functiile, resursele, specificul cultural etc.

Începând cu anii '70, un rol tot mai însemnat revine organizatiilor proprii ale persoanelor handicapate, care activeaza în scopurile apararii drepturilor cetatenesti, stimularii aptitudinii de a duce o viata independenta si productiva. Aceste organizatii s-au multiplicat la nivelurile nationale si locale, contribuind la constientizarea problemelor acestei categorii, probleme pe care se straduiesc sa le impuna printre preocuparile nationale, locale si chiar internationale.

Cu toate ca prestatiile în favoarea persoanelor cu handicap cunosc o mare diversitate, ele ar putea fi evidentiate printr-o grupare în functie de obiectivele esentiale pe care le vizeaza: preventia, readaptarea si egalizarea sanselor.

Prevenirea aparitiei deficientelor, dizabilitatilor si handicapurilor este favorizata de progresul economic si social, de dezvoltarea pe termen scurt sau lung. Nivelul de dezvoltare economica si sociala conditioneaza raspunsul pe care îl poate oferi societatea unor probleme, cum ar fi abuzul de alcool, de tutun si droguri, cresterea ponderii populatiei vârstnice si a nevoilor de îngrijire, prevalenta unor afectiuni (boli

cardio-vasculare, hipertensiune arteriala, diabet etc.), care antreneaza cresterea nevoilor de servicii sanitare si de structuri de sustinere familiala.

În scopul prevenirii, pot fi luate în considerare îngrijirile primare ale sanatatii - depistarea, diagnosticul, interventia precoce. Tot aici pot fi vizate campanii de educatie în scopul explicarii cauzelor, simptomelor si consecintelor deficientelor, ca si a tehnicilor de preventie, pentru a descuraja si contracara anumite atitudini, obiceiuri, tabuuri, superstitii care au legatura cu deficientele si handicapurile.

Alte directii de actiune în scopul preventiei pot fi: sanatatea mamei si copilului (crearea si dezvoltarea unei retele de îngrijire, cu personal calificat), combaterea malnutritiei, a carentelor de vitamine cu incidente negative asupra starii de sanatate, vaccinarile, prevenirea accidentelor etc. Un accent deosebit este pus pe depistarea precoce care creeaza conditiile instituirii cât mai rapide a tratamentului adecvat.

Conceptul de *readaptare* este substituit uneori cu cel de recuperare, înglobând totalitatea activitatilor medicale, educationale si profesionale având ca rezultat reintegrarea economica si sociala a persoanei cu deficiente. Recuperarea vizeaza numai acele forme si grade ale deficitelor care, prin intensitatea si persistenta lor, realizeaza o limitare a functionalitatii organismului, perturbându-i adaptarea la mediul social.

Indiferent de nivelul de dezvoltare, majoritatea tarilor nu pot raspunde în întregime cererii de servicii în domeniul readaptarii. În principal, se vizeaza furnizarea de servicii în scopul reducerii dificultatilor familiilor si pentru a le determina sa evite recurgerea la plasarea persoanelor cu handicap în institutii. În ultimii ani se pune un accent tot mai mare pe serviciile de readaptare si asistenta comunitara, ca o alternativa a institutionalizarii. Se au în vedere furnizarea de consiliere si orientare destinate persoanelor afectate si familiilor lor, de locuinte adecvate, de asistenta necesara pentru cei care doresc sa traiasca într-o maniera cât mai independenta în propriul camin.

În privinta *egalizarii sanselor,* se impun diferite masuri pentru diminuarea sau eliminarea dezavantajelor cu care se confrunta persoanele cu deficiente sau dizabilitati. În primul rând, accesul fizic este considerat o conditie indispensabila a independentei si autonomiei. În acest sens, s-au elaborat diferite norme de proiectare si realizare a constructiilor (locuinte, cai de acces, zone, accesorii, instalatii de semnalizare, echipamente) care sa raspunda cerintelor speciale. În ce priveste transportul, apar posibilitatile unor stimulente pentru modificarea vehiculelor publice, pentru acordarea de subventii în acest scop si pentru stabilirea de tarife reduse sau gratuitati în favoarea persoanelor cu handicap.

Educatia constituie baza dezvoltarii economice si sociale. Pentru buna desfasurare a educatiei speciale sunt necesare formarea adecvata a cadrelor didactice, asigurarea unor competente speciale. Numeroase tari se orienteaza spre educarea copiilor cu deficiente în sistemul obisnuit de învatamânt, bazându-se pe principiul integrarii, care ofera avantajul interactiunilor si adaptarii reciproce a lor cu ceilalti copii. Desfasurarea procesului de învatamânt presupune instalatii spe-

ciale indispensabile, mijloace speciale, metode de comunicare adecvate.

Principiul integrarii presupune ca toate serviciile sociale destinate acestei categorii de persoane sa fie integrate cadrului general. În acest sens, o importanta deosebita revine prevederilor referitoare la *readaptarea profesionala si la încadrarea în munca* a persoanelor respective, pe baza egalitatii de sanse si de tratament:

- masurile privind crearea posibilitatilor de încadrare pe piata libera a muncii, prin stimularea financiara a patronilor în scopul de a-i încuraja atât sa asigure formarea si încadrarea ulterioara a persoanelor cu handicap, cât si sa adapteze locurile de munca pentru a facilita aceasta formare si încadrare. În acest sens, se practica sistemele procentuale, care impun ca un minim din totalul fortei de munca al unei unitati sa fie reprezentat de persoane cu handicap (10% în întreprinderile cu peste 10 salariati în Franta; 6% în întreprinderile cu cel putin 16 salariati în Germania; 3% în întreprinderile cu cel putin 20 de salariati în Marea Britanie etc.). Nerespectarea acestor reglementari antreneaza plata unor penalitati, iar cei care creeaza locuri de munca suplimentare pentru persoanele cu handicap primesc importante subventii;
- ajutorul din partea statului pentru crearea si functionarea unor tipuri de unitati de "munca protejata" pentru persoanele a caror încadrare pe piata libera a muncii nu este posibila. Atelierele protejate sunt încurajate totodata sa amelioreze situatia celor încadrati, sa-i pregateasca pentru conditiile normale de munca;
- sprijin din partea statului pentru serviciile de orientare profesionala, formare si plasament în munca;
- suprimarea, în etape, daca este necesar, a barierelor sau obstacolelor de ordin fizic sau arhitectural si în planul comunicatiilor, care împiedica accesul în locurile destinate serviciilor pentru aceste persoane;
- încurajarea difuzarii informatiilor referitoare la exemple de cazuri de insertie efectiva si reusita în activitatea profesionala a persoanelor cu handicap;
- scutirea de taxe, impozite percepute la importul articolelor, materialelor si echipamentelor necesare centrelor de readaptare, atelierelor, patronilor si persoanelor cu handicap, ca si la importul celor destinate ajutoarelor si dispozitivelor necesare obtinerii si pastrarii locurilor de munca de catre respectivele persoane;
- amenajarea programului de munca de tipul "timp partial", ca si alte aranjamente, adaptate capacitatilor diferitelor persoane care nu ar putea presta activitatea cu durata normala si în conditiile obisnuite;
- luarea în considerare a nevoii de masuri speciale de sprijin, incluzând furnizarea de ajutoare, aparate si servicii permanente, pentru a permite acestor persoane sa ocupe si sa pastreze un loc de munca.

În vederea asigurarii orientarii eforturilor în directia egalizarii sanselor persoanelor cu handicap, Natiunile Unite au elaborat un numar de douazeci si doua de reguli speciale, care invita statele sa acorde atentie urmatoarelor domenii: sensibilizarea (fata de problemele, nevoile, drepturile si contributia potentiala a acestor persoane), îngrijirea sanatatii, readapta-

rea, serviciile de suport, accesibilitatea, educatia, munca, securitatea sociala, viata de familie si plenitudinea vietii personale, cultura, sportul si timpul liber, religia, informarea si cercetarea, planificarea si luarea deciziilor, legislatia, politicile economice, coordonarea activitatilor, organizatiile persoanelor cu handicap, formarea personalului, urmarirea si evaluarea la nivel national a regulilor si programelor, cooperarea tehnica si economica, cooperarea internationala.

Este necesar ca toate politicile si programele privind readaptarea profesionala sa fie coordonate cu politicile si programele de dezvoltare economica si sociala, cu politica generala în urmatoarele domenii: promovarea fortei de munca, formarea profesionala, insertia în societate, securitatea sociala, igiena muncii, adaptarea metodelor de lucru si a organizarii muncii la nevoile individului, ameliorarea conditiilor de munca etc.

Sustinerea veniturilor se realizeaza în principal prin regimuri de securitate sociala sau prin sisteme de asigurari care îndreptatesc si accesul la resursele de îngrijire a sanatatii si la ajutoarele tehnice (proteze, aparate speciale etc.). De regula, invaliditatile rezultând din accidente de munca sunt în mod normal acoperite prin casele de pensii, casele de asigurari ori prin alte sisteme.

În plus, pentru persoanele cu handicap încadrate în munca, se practica stimularea financiara prin reducerea impozitului pe venit ori exonerarea de plata acestui impozit; de asemenea, se face apel la o serie de alte facilitati: transport la tarif redus sau gratuit, scutirea de plata unor taxe etc.

Pentru integrarea si participarea deplina la viata sociala, o importanta deosebita o au aspectele ce tin de cultura si timp liber; astfel, pot fi create facilitati ale comunicarii, adaptarea unor programe de televiziune, organizarea de echipe artistice ale persoanelor handicapate, de spectacole etc.

Toate prestatiile destinate acestei categorii de persoane trebuie sa faca parte integranta din sistemele de protectie sociala, sa se armonizeze în mod coerent cu acestea. Ele depind de nivelul si amploarea politicilor de dezvoltare economica, sociala si culturala ale unei tari sau comunitati.

În România, protectia speciala (asa cum este definita în Ordonanta de Urgenta nr. 102/1999) vizeaza masurile ce urmeaza a fi luate pentru exercitarea dreptului persoanelor cu handicap la un regim special de prevenire, de tratament, de readaptare, de învatamânt, de instruire si de integrare sociala. Aceasta protectie se realizeaza prin acordarea unor drepturi care se refera la îngrijirea la domiciliu sau, dupa caz, în institutii specializate.

Principalele tipuri de drepturi pe care le instituie acest act legislativ sunt diferentiate în functie de categoria de vârsta a beneficiarilor: copii sau adulti. Astfel, *copiii cu handicap* beneficiaza de:

a) acces liber si egal în orice institutie de învatamânt obisnuit, în raport cu restantul functional si potentialul recuperator, cu respectarea prevederilor legislatiei din domeniul învatamântului;
b) pregatire scolara la domiciliu a copiilor cu handicap, nedeplasabili, pe durata învatamântului obligatoriu prevazut de lege;

c) alocatie de stat în cuantumul prevazut de lege, majorat cu 100%;
d) alocatie de întretinere pentru cei aflati în plasament sau încredintati, în cuantumul prevazut de lege, majorat cu 50%;
e) locuri de odihna gratuite în tabere, atât pentru copiii cu handicap, cât si pentru cei ai persoanelor cu handicap;
f) un asistent personal pentru copiii cu handicap grav.

De asemenea, persoana care are în îngrijire, supraveghere si întretinere un copil cu handicap beneficiaza de concediu platit pentru îngrijirea copilului, pâna la împlinirea de catre acesta a vârstei de 3 ani, de concedii medicale pentru îngrijirea copiilor cu handicap accentuat sau grav, care necesita tratament pentru afectiuni intercurente, pâna la împlinirea de catre copii a vârstei de 18 ani, precum si de gratuitatea serviciilor hoteliere, în cazul însotirii în spital a copiilor cu handicap.

Adultii cu handicap beneficiaza de urmatoarele categorii de drepturi:

a) un ajutor special lunar pentru cei inapti de munca din cauza handicapului;
b) pensie sociala pentru nevazatori;
c) un asistent personal pentru adultul cu handicap grav;
d) scutirea de la plata taxelor vamale pentru introducerea în tara, o data la 8 ani, la alegere, de motociclete, motorete sau autoturisme adaptate special, pentru folosinta proprie;
e) scutirea de la plata taxelor de abonament radio si televiziune pentru adultii cu handicap grav si pentru familiile care au în întretinere persoane cu handicap;
f) scutirea de la plata taxelor de instalare si transfer ale postului telefonic, de costul abonamentului telefonic, precum si de costul unui numar de impulsuri;
g) gratuitatea transportului urban cu mijloace de transport în comun pentru adultii cu handicap accentuat si grav, ca si pentru asistentii (însotitorii) lor personali;
h) gratuitatea unui numar de 12 calatorii interurbane dus-întors pentru adultii cu handicap grav si pentru însotitorii acestora, respectiv a unui numar de 6 calatorii dus-întors pentru cei cu handicap accentuat si pentru însotitorii lor;
i) pregatirea scolara la domiciliu, la cerere, a adultilor cu handicap, nedeplasabili;
j) acordarea asistentei medicale în conformitate cu prevederile Legii asigurarilor sociale de sanatate;
k) acordarea unei camere în plus, în conditiile legii, pe baza contractelor de închiriere pentru suprafetele locative cu destinatia de locuinte detinute de stat sau de unitatile administrative ale acestuia, la solicitarea persoanelor cu handicap grav, precum si a familiilor care au în întretinere un copil cu handicap grav;
l) stabilirea chiriei pentru suprafetele locative cu destinatia de locuinte, detinute de stat sau de unitatile administrative ale acestuia, la tariful minim prevazut de lege, iar pentru nevazatori, redus cu 50%.

Un alt domeniu vizat de acest act legislativ este cel al încadrarii în munca a persoanelor cu handicap: aceasta se poate realiza în unitati obisnuite, în unitati sau pe locuri de munca protejate ori sub forma muncii la domiciliu.

Persoanelor angajate cu contract individual de munca li se asigura toate adaptarile si înlesnirile necesare pentru înlaturarea oricaror impedimente în activitatea pe care o desfasoara. Agentii economici care au un numar de cel putin 100 de angajati au obligatia de a încadra un procent minim de 4% persoane cu handicap cu contract individual de munca; nerespectarea acestei obligatii atrage impunerea la plata unei sume egale cu salariul minim pe economie înmultit cu numarul locurilor de munca pe care nu au fost încadrate persoane cu handicap.

Persoanele cu handicap grav, accentuat sau mediu încadrate cu contract individual de munca beneficiaza de o serie de drepturi de protectie speciala:

a) ocuparea oricarei functii în cadrul organigramei angajatorilor, conform pregatirii si capacitatii fizice si intelectuale;
b) scutirea de impozit pe salariu;
c) o perioada de proba la angajare, platita, de cel putin 45 de zile lucratoare;
d) un preaviz platit, de minimum 30 de zile lucratoare, acordat la desfacerea contractului individual de munca din initiativa angajatorului;
e) posibilitatea de a lucra mai putin de 8 ore pe zi, în conditiile legii, pe baza unei recomandari medicale în acest sens;
f) pensionarea la cerere pentru limita de vârsta în functie de gradul de handicap si de vechimea în munca realizata de la data dobândirii handicapului (de minimum 15 ani pentru barbati si 10 ani pentru femei în cazul unui handicap grav, de minimum 20 de ani pentru barbati si 15 ani pentru femei în cazul unui handicap accentuat si de minimum 25 de ani pentru barbati si 20 de ani pentru femei în cazul unui handicap mediu). Pentru vechimea în activitate care depaseste nivelurile minime mentionate se acorda un spor la pensie de 1% corespunzator fiecarui an în plus.

Realitatea sugereaza necesitatea unei continue revizuiri a reglementarilor actuale în favoarea persoanelor cu handicap, în sensul stimularii cât mai sustinute a îngrijirilor la domiciliu, în comunitate si a integrarii scolare si profesionale. Astfel de obiective pot fi atinse prin renuntarea treptata la metodele conventionale, cu accentul lor pe abordarea institutionala, în favoarea dezvoltarii unei retele de servicii care sa asigure cooperarea strânsa dintre specialisti si comunitate. ◢**Livius Manea**◣

Vezi si: dezinstitutionalizare; dizabilitate; educatie speciala; handicap; normalizare; îngrijirea în comunitate

Bibliografie selectiva: **Manea (2000); Stone (1985)**

Protectia sociala a persoanelor infectate cu HIV/SIDA

HIV/SIDA reprezinta una dintre cele mai stringente probleme sociale cu care se confrunta omenirea în momentul de fata. SIDA a debutat acum doua decenii ca problematica medicala, devenind în scurt timp o problema sociala exploziva. La nivel international, dar si national, întâlnim ample miscari sociale pentru respectarea drepturilor persoanelor seropozitive si bolnave de SIDA (dreptul la

tratament medical gratuit, dreptul de a ramâne activ socio-profesional, dreptul de a calatori, dreptul de a frecventa învatamântul normal în cazul copiilor). Problema cea mai serioasa pe care o întâmpina persoanele infectate cu HIV/SIDA, pe lânga obtinerea tratamentului medical care este extrem de costisitor, o reprezinta discriminarea si stigmatizarea sociala. Aceste probleme s-au constituit într-un un domeniu modern de cercetare atât din punct de vedere medical, cât si sociologic. Este, în acelasi timp, si un sector al politicilor sociale în care actorii politici si administrativi de la nivel national si local trebuie sa intervina pentru a asigura protectie sociala acestei categorii de persoane cu risc de excludere si marginalizare sociala.

Perspectiva medicala*:* termenul SIDA provine din limba franceza (*le syndrom d'immunodéficit acquis*), iar în literatura engleza întâlnim termenul AIDS (*acquired immunodeficiency syndrom*). În tarile de limba rusa se foloseste termenul SPID, iar în China "Ai Zi", însemnând boala transmisa prin iubire. Din punct de vedere clinic, SIDA constituie partea finala a evolutiei infectiei cu HIV (depresie imuna majora, aparitia infectiilor oportuniste si a tumorilor, afectarea sistemului nervos central). Modalitatile de transmitere sunt urmatoarele: sexuala, parenterala (inocularea de sânge si derivate de sânge), perinatala (mama-copil). Durata evolutiei spre stadiul ultim al bolii poate varia de la câteva luni la mai multi ani, decesul survenind de regula în câtiva ani de la aparitia fazei ultime. Interventiile terapeutice actuale pot prelungi supravietuirea în medie cu câtiva ani.

Istoria fenomenului: cauzele aparitiei si raspândirii sunt legate de anumite minoritati sexuale (primele cazuri de SIDA au fost raportate la homosexuali) si de practicarea comportamentelor de risc în special la anumite categorii populationale excluse social (consumatori de droguri, prostitutie), dar si la populatia tânara (relatii sexuale întâmplatoare si neprotejate cu parteneri multipli).

1981 - Morbidity and Mortality Weekly Report prezinta cinci cazuri de pneumonie severa la homosexuali, iar *New York Times* prezinta 41 de cazuri de cancer rar întâlnit la homosexuali. Se înregistreaza primele cazuri în Spania si Anglia;

1982 - sunt înregistrate primele cazuri în Germania, Italia, Belgia si Uganda. Intra oficial în circulatie termenul AIDS;

1983 - cercetatorii francezi descopera virusul imunodeficientei;

1984 - cercetatorii americani descopera si ei virusul imunodeficientei umane. Se stabileste capacitatea AZT-ului de a împiedica multiplicarea HIV;

1985 - se instituie testarea obligatorie a donatorilor de sânge în America si Europa Occidentala;

1986 - virusul primeste denumirea oficiala HIV. La ONU este prezentata problema epidemiei cu HIV si are loc prima întâlnire a ministrilor de externe din Europa pentru a discuta aceasta problema;

1987 - se dezvolta primul program mondial împotriva SIDA si începe comercializarea AZT-ului;

1988 - prima întâlnire a ministrilor sanatatii cu privire la fenomenul SIDA;

1990 - sunt raportati OMS 2.120 de copii cu SIDA în Europa, dintre care 1.094 de cazuri în România (50%);

1992 - OMS totalizeaza 611.589 de cazuri de SIDA;

1994 - semnarea Declaratiei de la Paris de catre România, care raporteaza catre OMS 2.877 de cazuri SIDA, din care 93% cazuri pediatrice;

1995 - OMS raporteaza 4,5 milioane cazuri SIDA în întreaga lume;

1998 **-** la Conferinta Internationala SIDA de la Geneva se raporteaza peste 40 de milioane de persoane bolnave de SIDA;

1999 - are loc întâlnirea persoanelor seropozitive la Varsovia (Polonia), la care participa si personalitati cunoscute la nivel mondial, bolnave de SIDA.

Vizibilitatea statistica a fenomenului releva existenta a peste 40 de milioane de indivizi bolnavi de SIDA, statisticile neincluzând si persoanele infectate cu HIV; este raspândita disproportional pe întreg globul pamântesc, afectate masiv fiind în special tarile sarace din Africa si Asia. De altfel, statisticile UNAIDS arata ca aproximativ 60% din totalitatea cazurilor de SIDA de pe glob se afla în tarile africane. Exista si ipoteza africana a raspândirii virusului HIV. Saracia si promiscuitatea populatiei paupere mareste riscul transmiterii bolii (relatii sexuale întâmplatoare, casatorii multiple, imposibilitatea testarii HIV, practicarea prostitutiei). Comertul, turismul si oportunitatile de afaceri contribuie si ele la raspândirea bolii prin practicarea relatiilor sexuale întâmplatoare, riscul transmiterii si infectarii cu virusul HIV fiind extrem de ridicat. SIDA este întâlnita în special la grupa de vârsta medie, 20-49 de ani, iar costul îngrijirilor medicale directe pentru o singura persoana se ridica la zeci de mii de dolari, ceea ce reprezinta o imposibilitate pentru tarile sarace. Implicit, apare si imposibilitatea monitorizarii adecvate a populatiei infectate cu HIV si iresponsabile. Se estimeaza ca aproximativ 6.000 de persoane se infecteaza zilnic, iar 1 din 250 de persoane de pe glob este infectata cu HIV (OMS, 1993).

În România*,* fenomenul HIV/SIDA cunoaste o caracteristica aparte, prin concentrarea demografica si geografica întâlnita. Explozia epidemiologica înregistrata în rândul populatiei pediatrice din generatia 1987-1989 si-a atins vârful statistic în anul 1990 (dupa anul diagnosticului), aflându-se în scadere drastica, urmând ca România sa se alinieze patternurilor universale de transmitere. Cauzele îmbolnavirilor pediatrice sunt: degradarea sistemului de asistenta medicala în anii regimului socialist (transfuzii cu sânge netestat HIV, injectii cu seringi nesterilizate), posibilitati limitate de diagnostic de laborator si studiu epidemiologic, lipsa educatiei sanitare si a informarii mai ales în rândul populatiei paupere. Chiar daca numarul de cazuri nou diagnosticate de infectie HIV la copil dobândita prin manevre medicale necorespunzatoare este în scadere, creste numarul copiilor infectati perinatal (de la mama la copil) datorita: prezentei infectiei HIV la femeile tinere, prostitutiei necontrolate si lipsei notiunilor elementare asupra mijloacelor de prevenire a bolii mai ales la populatia saraca. Confruntati cu o problema total noua ca filosofie, pattern epidemic, extindere, societatea româneasca ca si serviciile socio-medicale au reactionat într-un mod putin organizat si foarte diferentiat.

Perspectiva sociologica*:* familia cercetarilor sociologice focalizate pe feno-

menul SIDA accentueaza dimensiunile si *implicatiile socio-culturale, demografice, economice si chiar politice*. Epidemia s-a mondializat rapid (doua decenii de existenta) si afecteaza nu numai individul, ci si familia din care acesta face parte si, implicit, comunitatea. Implicatiile si consecintele sociale (discriminare, stigmatizare, izolare sociala, pierderea locuintei sau a locului de munca), economice (costuri ridicate pentru tratamentul medical, scaderea segmentului productiv al populatiei, împovararea sistemului de asigurari sociale) si demografice (afectarea concentrata în anumite segmente populationale si, în mod special, în rândul tineretului si al populatiei apte de munca, explozii epidemiologice în rândul copiilor, ca de exemplu, situatia din România, unde o mare parte din generatia 1987-1989 este infectata cu HIV) sunt îngrijoratoare si este de asteptat ca în anii urmatori acestea sa fie dramatice în anumite regiuni ale lumii. În ultimul deceniu, a aparut în forta si latura politica a fenomenului SIDA, accentul punându-se pe recunoasterea drepturilor acestei categorii de persoane. Majoritatea guvernelor din lume si-au propus ca obiectiv distinct al Planurilor nationale de lupta anti-SIDA temperarea optimismului în legatura cu stoparea epidemiologica absoluta a bolii. Pe lânga costurile ridicate pe care le-ar impune un program de depistare si monitorizare a persoanelor cu risc de a fi infectate cu HIV, apare si aspectul legat de încalcarea drepturilor si libertatilor umane, întrucât un asemenea program ar impune masuri drastice de verificare si control. În majoritatea tarilor lumii s-au creat grupuri de presiune care lupta pentru respectarea demnitatii si a confidentialitatii acestor persoane.

Costurile medicale asociate SIDA reprezinta un aspect îngrijorator în societatile ce se confrunta cu saracia (tarile afro-asiatice si latino-americane). Exista regiuni (ex., Coasta de Azur) în care paturile spitalelor de boli infectioase sunt acoperite în proportie de 80% de catre bolnavii de SIDA. Situatia va fi mai dramatica în tarile în care bugetul pe cap de locuitor pentru sanatate este de numai câtiva dolari. În tarile dezvoltate, numai costurile îngrijirilor medicale directe pentru o persoana cu SIDA sunt evaluate de catre OMS la circa 25.000-150.000 dolari (1993).

În România, Ministerul Sanatatii a evaluat costurile medicale asociate bolii SIDA la 30 de milioane de lei lunar pentru un adult si respectiv la 20 de milioane de lei lunar pentru un copil (1998). La acestea se mai adauga costurile sociale (scaderea sperantei de viata, pierderea sursei salariale, pierderea rolurilor sociale, izolare sociala, mortalitate infantila, excludere scolara în cazul copiilor).

Daca la începutul aparitiei SIDA (anii ‘80), **statul**, ca si societatea în general au tratat cu indiferenta sau refuz problematica generata de SIDA, în ultimul deceniu rolul acestuia, ca urmare a grupurilor de presiune si a miscarilor sociale generate la nivel mondial, a devenit foarte important prin preluarea în cadrul sistemelor de sanatate si asigurari sociale a consecintelor bolii (tratament medical gratuit; pensionarile pe caz de boala, SIDA fiind inclusa în cadrul bolilor pentru care se acorda gradul I de handicap; concedii medicale prelungite). Întrucât interesul public este fundamentat pe rapida mon-

dializare politica si stiintifica a fenomenului, etosul statului bunastarii a metamorfozat cu promptitudine paradigmele canceroase în stiinta despre SIDA (au aparut agentii si organizatii guvernamentale si nonguvernamentale care dezvolta programe în acest sector, SIDA se preda în colegii si universitati, politicile sociale au preluat o parte din consecintele bolii ca, de exemplu, dezvoltarea unor servicii psihosociale pentru persoanele infectate). Constructele biomedicale si-au dobândit astfel legitimitate de concept public si sociopolitic. În statele dezvoltate, statul detine un rol important în abordarea acestui fenomen social.

Strategiile de politica sociala contin referiri manageriale la problema sociala SIDA, întrucât aceasta reprezinta o problema sociala accidentala ce nu poate fi eradicata în mod absolut, dar poate fi controlata epidemiologic, clinic si terapeutic la nivel comunitar. Actualmente, la nivelul perceptiei colective, se afla în faza de constientizare, fapt ce determina reflectii comunitare legate de preventie si reducerea amplorii fenomenului. Exista actiuni comune ale sectorului public si privat pentru prevenirea, controlul si combaterea epidemiei. Strategiile de politica sociala si de sanatate au variat de-a lungul timpului fata de problematica SIDA, de la masuri restrictiv punitive (cazul Suediei, în care pacientii seropozitivi erau strict monitorizati si orice suspiciune în privinta unui comportament iresponsabil era imediat sanctionata cu privarea de libertate) la crearea unor servicii medicale si psihosociale specializate în domeniu (cazul Germaniei, Frantei, Marii Britanii) si investitii masive în cercetarea si monitorizarea internationala a fenomenului (în special SUA). În Italia (locul trei în Europa în ceea ce priveste numarul de cazuri de persoane seropozitive), spre exemplu, exista o colaborare între serviciile publice (în special cele sanitare si sociale) si agentiile nonguvernamentale, care se concretizeaza în dezvoltarea de centre speciale de consiliere destinate persoanelor seropozitive.

Exista la nivel international o întreaga retea de institutii care dezvolta programe în domeniu (Uniunea Europeana, Consiliul Europei, Organizatia Natiunilor Unite prin programul sau special UNAIDS, Organizatia Mondiala a Sanatatii prin Strategia globala SIDA), concretizate prin dezvoltarea anumitor servicii de suport pentru persoanele infectate si care provin din tari sarace, prin dezvoltarea de politici si atitudini fata de problematica generata de SIDA.

Strategiile de politica sociala în acest sector ar putea fi astfel sintetizate:

a) programe de preventie dezvoltate la nivel national si comunitar (educatie pentru sanatate, spoturi publicitare, campanii informative în scoli, explicarea riscurilor comportamentului sexual neprotejat);
b) programe de oferire a serviciilor medicale si psihosociale populatiei infectate (dispensarizare si clinici de zi, centre de consiliere, grupuri de suport);
c) programe concrete de protectie sociala prin implicarea comunitatii locale, dar sustinute de politici si strategii nationale (programe de integrare scolara a copiilor seropozitivi, programe de absorbtie profesionala pentru adultii seropozitivi si care pot presta anumite activitati, programe de sprijin economic pen-

tru cei infectati - cazul Marii Britanii, unde persoanele seropozitive care nu se pot întretine singure primesc locuinte care le faciliteaza accesul, mobilier gratuit etc. si unde sunt dezvoltate diferite programe alternative la institutionalizare pentru copiii seropozitivi si abandonati).

Experienta tarilor dezvoltate arata ca, în urma implementarii acestor programe, a crescut speranta de viata a persoanelor seropozitive, s-au rezolvat unele probleme generate de boala, dar majoritatea programelor amintite sunt costisitoare, motiv pentru care tarile sarace (cu buget limitat în ceea ce priveste cheltuielile publice si sociale) nu au dezvoltate asemenea programe.

Interventia asistentei sociale se realizeaza prin sprijin psihologic si emotional acordat clientului, terapie individuala si de grup, consiliere, orientarea spre alte servicii de specialitate. Întrucât cea mai eficienta masura de stopare a epidemiei este educatia comunitara, în special a grupurilor aflate în situatie de risc, în cadrul politicilor de sanatate aceasta trebuie sa constituie masura centrala de preventie. Se recomanda campanii educative la nivel de masa, cu mesaje clare si directe (modalitati de transmitere, specificul bolii si masuri de protectie).

Aspecte legislative: la nivel international, referintele legislative sunt urmatoarele: Conventia cu privire la drepturile copilului (1989), Declaratia universala a drepturilor omului (1948) care asigura toate drepturile si libertatile (civile, economice, sociale si culturale) tuturor oamenilor, indiferent de rasa, etnie, apartenenta sociala, limba, religie, opinie politica. Acestora li se mai adauga si Carta drepturilor persoanelor cu HIV si SIDA (OMS), Declaratia de la Paris (1994), Strategia globala SIDA (OMS), Strategia UNAIDS, care promoveaza urmatoarele principii: statul este obligat sa protejeze persoanele infectate de orice forma de discriminare, asigurarea asistentei medicale si a asistentei sociale, asigurarea dreptului la educatie si protectie sociala, asigurarea confidentialitatii si a demnitatii umane. Încalcarea confidentialitatii este justificata numai atunci când o alta persoana este în risc sau în pericol direct (comportament sexual neprotejat) de a fi infectata. Încalcarea nejustificata a confidentialitatii poate avea consecinte dramatice: discriminare, izolare, stigmatizare, pierderea serviciului, refuzul de a fi primit la scoala sau gradinita în cazul copiilor.

Situatia din România: legislatia interna din sfera politicilor sociale la care se poate conecta bolnavul de HIV/SIDA este aceeasi care se aplica tuturor persoanelor, cel mai utilizat act normativ fiind OU nr. 102/1999 privind protectia persoanelor cu handicap. Nu exista nici o legislatie specifica de protectie sociala pentru persoanele infectate cu HIV sau bolnave de SIDA. În România, o persoana seropozitiva primeste gratuit tratamentul medical indiferent de activitatea depusa în câmpul muncii si de contributia sa la fondul de asigurari sociale de sanatate. Costul acestora se ridica la aproximativ 30 de milioane de lei lunar pentru un adult si la 20 de milioane de lei lunar pentru un copil (estimari ale Ministerului Sanatatii, 1998). În cazul copiilor seropozitivi, în urma evaluarii cazului de catre Comisia de Diagnostic si Triaj, familia poate angaja pentru

copil un însotitor, care primeste lunar un salariu echivalent cu salariul minim pe economie, la care se adauga vechimea în munca. Alte beneficii sociale pentru copiii seropozitivi: alocatie dubla, câteva calatorii gratuite la transportul urban si interurban, 12 calatorii gratuite pe an la CFR, prioritate la instalarea postului telefonic. Adultii seropozitivi au aceleasi beneficii sociale mentionate în cazul copiilor, la care se adauga pensia pentru boala, în valoare de aproximativ 300.000 lei (pentru 1999).

În România sunt foarte eficiente organizatiile nonguvernamentale implicate în acest sector al politicilor sociale, care ofera nu doar anumite servicii psihosociale, ci promoveaza drepturile acestora în fata actorilor guvernamentali si locali. În felul acesta, au aparut primele spitale de zi (dispensarizare), s-au constituit primele asociatii de parinti care au copii infectati (Licurici, Inima de Copil, Raza Soarelui), a aparut prima asociatie a adultilor infectati cu HIV/SIDA ("Noi si ceilalti"), editarea unor buletine informative de specialitate. O parte a programelor dezvoltate de ONG-uri, în urma stabilirii eficacitatii si a necesitatii lor, au fost preluate de catre autoritatile locale (Ministerul Sanatatii prin Directiile Sanitare Judetene, Ministerul Muncii si Protectiei Sociale, Ministerul Educatiei Nationale).

Ar putea fi îmbunatatita protectia sociala acordata persoanelor seropozitive, chiar si în conditiile unui buget limitat, prin marirea cuantumului ajutorului de însotitor care, la ora actuala, nu acopera nici pe departe nevoile reale de alimentatie ale unei persoane infectate. Exemplificam prin proiectul-pilot dezvoltat de catre SSH pe o perioada de 6 luni (1999-2000) de zile în Valea Jiului, prin care fiecare familie care are în îngrijire un copil seropozitiv primeste ca supliment lunar o suma de 2 milioane de lei pe care trebuie sa o justifice autoritatilor locale mai apoi prin chitante si facturi fiscale daca a fost cheltuita în interesul copilului. Imposibilitatea justificarii sau frauda conduce imediat la sistarea suplimentului. Evaluarea proiectului a relevat o crestere a calitatii vietii copiilor seropozitivi care au beneficiat de program, dar si o reducere a stresului si a tensiunilor familiale generate de boala. Pe lânga acest tip de interventie care nu este foarte costisitor pentru bugetul statului, chiar daca avem mai mult de jumatate din copiii seropozitivi din Europa, ca numar absolut nu avem multe cazuri de persoane infectate (numarul oficial de copii si adulti este de aproximativ 8.000), este necesara si dezvoltarea la nivel local a unor programe de prevenire a transmiterii bolilor sexuale, prin colaborare între Ministerul Tineretului si Sportului, Ministerul Sanatatii etc. La nivel local se pot dezvolta si programe de voluntariat care sa implice tinerii în promovarea educatiei pentru sanatate. ◢**Doru Buzducea**◣

Vezi si: consilierea persoanelor infectate cu HIV/SIDA; asistenta sociala

Bibliografie selectiva: **Sher (1995); Blloor (1995); UNAIDS (1996)**

Putere discretionara

Conceptul de p.d. este utilizat în raport cu puterea decizionala în cadrul organizatiilor si al organizatiilor administratiei publice în particular.

Putere discreționară

P.d. presupune existenta unui grad de libertate decizionala. În acelasi timp, **discretionaritatea nu trebuie confundata cu arbitrarul**. O decizie luata discretionar se deosebeste de o decizie arbitrara prin faptul ca cel care a adoptat-o este - prin statutul functiei sale - legitimat. Diferenta între cele doua tipuri de decizii nu este data de natura deciziei în sine, ci de legitimitatea celui care o adopta. De exemplu, un profesor dispune de un anumit grad de discretionaritate în ceea ce priveste evaluarea potentialului intelectual al unui copil, însa decizia sa de a nu-l primi în clasa deoarece este descult este arbitrara. Primul tip de decizie se afla în sfera responsabilitatii sale, pe când cea de-a doua decizie este arbitrara în raport cu atributiile si statutul sau.

Acest tip de definire a p.d. se regaseste cu precadere în abordarile de tip legalist. De exemplu, Davis (1969, p. 4) considera ca "un functionar public are putere discretionara acolo unde limitele efective ale puterii sale îi dau libertatea de a lua decizii asupra diferitelor cursuri de actiuni sau inactiuni posibile" (Davis, 1969, p. 4). Discretionaritatea vizeaza deci tipul de legitimare în a elabora si impune reguli, respectiv în a nu elabora astfel de reguli, cu consecinte asupra puterii de control în cadrul organizatiei.

Discretionaritatea prezinta si o **puternica dimensiune relationara**: "problemele legate de discretionaritate sunt percepute, nu în mod surprinzator, tocmai atunci când libertatea discretionara a unei persoane poate submina intentiile altei persoane" (Hill, 1997, p. 187).

În **abordarile de tip legalist**, care pun accentul pe structura formal-legala a reglementarilor, p.d. se defineste în raport cu o structura de reguli, la limita specificând doar circumstantele particulare în care decidentul are libertatea de a decide ce vrea. Cu cât structura legal-formala este mai detaliata si elaborata, cu atât p.d. este mai clar circumscrisa si, ca atare, justitia procedurala cel mai bine înfaptuita (Davis, 1969). Alti autori (e.g., Jowell, 1973) considera ca p.d. trebuie redusa pâna la punctul în care nu mai exista pericolul arbitrarului. Daca aceasta reductie nu mai poate fi operata în baza unor reguli stricte, atunci ea se poate realiza prin adoptarea unor "standarde" bazate pe criterii clare. "Standardele" vor permite o crestere a echitatii orizontale. Dworkin (1977) introduce distinctia între standarde adoptate de decident (caz în care avem de-a face cu un grad ridicat de discretionaritate) si standardele adoptate de o alta instanta, ce trebuie doar eventual interpretate (cazul unei p.d. reduse) (Hill, 1997, p. 183).

În **abordarile sociologice**, problema nu mai este pusa în termeni atât de transanti, prin opunerea p.d. structurii de reguli (legal-formale). Regulile nu se reduc strict la regulile formale si legal adoptate. De exemplu, teoriile neoinstitutionaliste (March, Olsen, Scott, Meyer, DiMaggio, Powell) considera ca activitatile si comportamentele organizationale nu sunt neaparat de natura rationala, ci sunt "adecvate", având la baza nu numai reguli formale "rationale", ci si o serie de "proceduri standard de operare", i.e. reguli de comportament si actiune pentru anumite situatii, reguli bazate fie pe experienta proprie, fie a altora, fie empiric testate, fie profesionale, reguli care adesea nici macar nu sunt constien-

tizate, fiind de la sine întelese. Astfel, delimitarea discretionaritatii de sistemul de reguli adoptat de catre o organizatie devine mult mai dificila si adesea irelevanta.

"Diferenta între limitele formale si limitele contextului social ale discretionaritatii poate fi asociata diferentei între un perete si un fluviu. Peretele este ferm, clar delimitat si doare atunci când te lovesti de el. Fluviul… se misca; viteza lui variaza; este mult mai puternic la mijloc decât în punctele extreme. Nu întotdeauna doare atunci când te lasi dus de el; câteodata poate fi chiar placut. Peretele poate fi asaltat sau spart, în timp ce fluviul îsi face loc si în prezenta unei rezistente puternice, schimbându-si cursul" (Baumgartner, 1992, p. 183).

Dintr-o perspectiva sociologica, *discretionaritatea începe deci acolo unde exista delegare a responsabilitatii, având ca efect direct o anumita pierdere a controlului*. Formele clasice de realizare a controlului la nivel social sunt pietele si ierarhiile, fiecare având o logica actionala proprie (vezi si Williamson, 1975). Nils Brunsson (1998) introduce si o a treia forma de control, coordonare si alegere sociala: standardizarea, înteleasa ca o modalitate de control, inclusiv la nivel organizational, care permite depasirea problemelor asociate formelor ierarhice în anumite situatii (rigiditate, obedienta etc.).

Discretionaritatea, în acest sens, începe abia acolo unde si standardele, definite ca "un tip particular de reguli, i.e. explicite si, cel putin din punct de vedere formal, voluntare" (Brunsson, 1998, p. 1), înceteaza sa mai existe.

În multe tari, discretionaritatea decizionala în cadrul sistemului politic si administrativ, ca opusa deciziei adoptate strict în baza unor reguli elaborate si impuse, reprezinta un fenomen de la sine înteles. În Marea Britanie, de exemplu, evaluarea discretionaritatii sau oportunitatii acesteia este o problema strict juridica, subsumata unor principii statutare, dar si de natura justitiara, în timp ce în SUA evaluarea unui astfel de comportament decizional face apel la constitutie, deci la cadrul legislativ (Hill, 1997, p. 179-181).

Dezbaterile iau nastere atunci când se pune problema gradului de discretionaritate în cadrul anumitor tipuri de decizii administrative: în ce masura este aceasta inevitabila, în ce masura este legitima si care sunt sursele legitimitatii? Legitimitatea deciziilor, în cadrul administatiei publice, poate avea patru surse: apelul la reguli legal-formale, apelul la eficienta, apelul la profesionalism (sistem expert), apelul la moralitate. În ultimele trei situatii, puterea discretionara este ridicata.

Tipul de legitimitate se afla, de asemenea, în strânsa legatura cu indicatorii utilizati de respectiva organizatie publica sau perceputi de catre aceasta ca fiind valorizati de catre public sau alte agentii administrative supraordonate, în evaluarea activitatii proprii (vezi si organizatii ale administratiei publice).

Natura programelor, respectiv a activitatilor administratiilor publice predetermina în mare parte gradul de discretionaritate a unor decizii si activitati administrative. Anumite programe, ca de exemplu, acordarea alocatiei pentru copii, nu presupun necesitatea existentei unei puteri discretionare la nivelul administratiei locale. Administratia locala are doar rolul de a colecta

solicitarile si de a le trimite mai departe, catre directiile locale ale ministerului de resort. În cazul altor programe însa, ale caror obiective sunt mai degraba vagi sau generale, puterea discretionara a celor care concretizeaza programele devine necesara. Acest lucru este valabil în special în cazul programelor de beneficii si servicii selective.

În general, o p.d. mai ridicata este asociata în special furnizarii serviciilor si/sau beneficiilor selective si deci organizatiilor furnizoare de servicii/beneficii la nivel local: fie ca acestea fac apel la sisteme expert, fie ca ele presupun elaborarea unor reguli si norme aditionale.

În principiu, beneficiile sociale selective sunt caracterizate printr-un proces de alocare discretionar, în comparatie cu o alocare universalista în cazul celor universalist-categoriale.

P.d. ridicata duce la cresterea probabilitatii *inechitatii orizontale* si la multiplicarea problemelor legate de *justitia procedurala*. Discretionaritatea reprezinta un bun instrument de adecvare a deciziei la particular, cu pretul renuntarii la standardizare si uniformitate în raport cu contexte similare.

Ca o concluzie generala, în cadrul organizatiilor publice, discretionaritatea devine un concept foarte important atunci când este asociata cu complexitatea scopurilor organizationale si cu delegarea responsabilitatii. Delegarea responsabilitatii poate fi datorata complexitatii activitatilor si scopurilor, dar se poate realiza în baza necesitatii expertizei profesionale (e.g., în cazul serviciilor medicale).

Teoriile organizationale clasice (vezi Burns si Stalker, 1961; Woodward, 1965) arata ca organizatiile ce au scopuri clare, simple si a caror realizare presupune utilizarea anumitor instrumente relativ incontestabile sunt mai eficiente daca adopta reguli stricte si precise, care sa permita în orice moment atribuirea responsabilitatii pentru fiecare activitate întreprinsa. În astfel de organizatii, p.d. se reduce la interpretarea formalizata a regulilor impuse. Dimpotriva, organizatiile ale caror scopuri nu sunt foarte clare sau usor de operationalizat, iar mijloacele de realizare a acestora sunt fie înalt incerte si disputate, fie se bazeaza pe expertiza profesionala sunt mai eficiente atunci când structurile lor sunt mai flexibile, iar gradul de discretionaritate mai ridicat.

Una dintre orientarile din cadrul *noului management public* pune accentul, în vederea depasirii unor probleme asociate unei birocratizari excesive în cadrul organizatiilor administratiei publice si pentru cresterea sensibilitatii organizatiilor publice la problemele sociale si abordarea acestora, pe reformarea birocratiei si "reinventarea guvernarii" (Peters si Waterman, 1982), prin substituirea formelor birocratice cu structuri postfordiste, i.e. de fragmentare a activitatilor în cadrul unei organizatii sau/si *marketizare a serviciilor sociale*, prin separarea organizatorica a prestatorilor de diferite activitati/servicii (pe scurt, prin "profesionalizarea" serviciilor publice).

În cadrul *birocratiilor de ghiseu*, deci al acelor organizatii care sunt în mare parte în contact direct cu cetatenii, p.d. are o semnificatie cu atât mai mare cu cât analizele de implementare clasice nu iau în calcul p.d. ca factor posibil de influentare a rezultatelor distributive ale

unui program social. Conceptul de "implementare" este adesea incompatibil cu cel de "discretionaritate".

Lipsky (1980) invoca trei cauze esentiale ale necesitatii discretionaritatii în cadrul acestor tipuri de birocratii. "Birocratii de ghiseu" adesea lucreaza în conditii ce cu greu s-ar putea preta la aplicarea unor reguli predefinite (e.g., interactiunea politistului cu cetatenii, în special interactiunile ostile, profesorii în raport cu contextul de învatare specific fiecarui elev). Adesea, munca lor presupune luarea în calcul a dimensiunii umane a unei situatii particulare, ca de exemplu, în cadrul justitiei penale. Un al treilea motiv pentru care prezenta unui anumit grad de discretionaritate este importanta este ca duce la cresterea respectului de sine a angajatului, dar si la credinta clientului ca angajatul detine solutia pentru bunastarea sa, având ca principala consecinta cresterea legitimitatii servicilor sociale publice (Lipsky, 1980, p. 15).

Puterea discretionara se concretizeaza în urmatoarele, atunci când în fapt ea nu este recunoscuta functionarilor publici:

- decizii care încearca sa limiteze cererea: prin adoptare de standarde în vederea introducerii unor noi criterii de eligibilitate sau restrictionarea eligibilitatii prin reinterpretarea criteriilor de eligibilitate sau prin introducerea unor practici care tind sa creasca costurile de aplicare ale potentialilor beneficiari (în termeni monetari, dar si de timp), prin încalcarea regulilor sau reinterpretarea regulilor ambigue sau prin rezolvarea contradictiilor dintre diferite reguli;
- preselectarea si selectarea solicitantilor prin adoptarea unor judecati de ordin moral, ce se constituie drept "criterii aditionale";
- utilizarea stereotipurilor în evaluarea grupurilor sau a anumitor categorii de potentiali beneficiari (de exemplu, "saracii care nu merita").

Rezultatele distributive ale respectivei organizatii vor fi deci influentate în egala masura de:

- tipul de indicatori de evaluare adoptati;
- nivelul resurselor în comparatie cu cererea;
- stereotipuri si judecati morale aplicate. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: justitie procedurala; echitate orizontala; birocratia de ghiseu; noul management public

Bibliografie selectiva: **Baumgarten (1992); Brunsson (1998); Davis (1969); Dworkin (1977); Hill (1997); Jowell (1973); Lipsky (1980); Peters si Waterman (1982)**

R

Rapoarte ale dezvoltarii

Evolutia dezvoltarii sociale la nivel mondial este surprinsa de doua rapoarte extrem de populare, produse de Banca Mondiala si, respectiv, Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltare: *World Development Report* si *Human Development Report* (acesta având si versiuni individualizate pentru fiecare tara, centrate exclusiv pe evolutia dezvoltarii în societatea în cauza). Ambele rapoarte au o aparitie anuala si s-au institutionalizat ca principale treceri în revista ale progreselor sau regreselor economice, sociale, politice si umane, realizate atât în plan mondial, cât si la nivelul fiecarei tari.

Menirea celor doua rapoarte este însa departe de a fi simple prezentari ale acestor evolutii. Ambele publicatii realizeaza evaluari si recomandari privind starea civilizatiei umane si programele practicate de guverne, agentii internationale sau chiar companii transnationale. Chiar daca acesta nu este scopul declarat, prin tematica aleasa anual si prin tipul de masuri propuse, cele doua rapoarte se constituie ca mijloc de promovare a orientarii politice a celor doua mari organisme internationale, devenind - prin larga lor raspândire - importanti agenti în formarea curentelor de opinie în lumea politica si academica.

Ambele rapoarte se înscriu astfel într-un trend mult mai general, care poate fi identificat atât la nivelul altor organisme internationale, precum OECD sau UE, dar si la nivelul agentiilor guvernamentale sau al unor institute si organizatii independente. Astfel, dupa câteva timide încercari în anii '60, începând cu anii '70, *rapoartele sociale* (prezentând date din domeniul social, dar si din cel economic) au devenit extrem de raspândite în majoritatea tarilor vestice, iar în ultimul deceniu al secolului al XX-lea ele erau deja generalizate la nivelul tuturor tarilor (vezi Rothenbacher, 1998). Publicate periodic (trimestrial, semestrial, anual etc.), ele nu numai ca oglindesc imaginea societatii la un anumit moment dat, ci si contribuie substantial la stabilirea scopurilor si prioritatilor dezvoltarii sociale, ca si la formarea unui mod de evaluare a politicilor de orice tip si mai ales a celor sociale. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: dezvoltare sociala

Bibliografie selectiva: **Zapf (2000); Rothenbacher (1998)**

Rationalizarea serviciilor de sanatate

În orice sistem în care exista un tert platitor pentru asistenta sanitara, aceasta va fi rationalizata, adica nu toata lumea va primi toate serviciile medicale solicitate, la momentul dorit; rationalizarea apare atât în sistemele finantate prin impozite generale, cât si în cele finantate prin asigurari de sanatate, publice sau private. Acest proces este preponderent unul implicit, acolo unde tertul platitor este statul, neexistând reglementari clare care sa stabileasca volumul si calitatea serviciilor medicale la care se pot astepta pacientii, incluzând aici si timpul de asteptare

pentru interventii medicale specifice. Fenomenul rationalizarii serviciilor medicale apare si în cadrul sistemelor bazate pe asigurari de boala, publice sau private. Aici însa rationalizarea are mai frecvent o abordare explicita, existând de obicei contracte detaliate între casa de asigurari si furnizorii de servicii medicale în care se specifica ce servicii sunt acoperite de polita de asigurare, incluzând si criteriile dupa care respectivele servicii vor fi produse (calitate, timp de asteptare, costuri suplimentare pentru pacienti etc.)

Pentru ca rationalizarea sa fie o parte explicita a unei politici sanitare, este necesar ca anumite întrebari sa capete raspuns:

- cine ar trebui sa elaboreze deciziile legate de rationalizarea serviciilor medicale?
- ce mecanisme ar trebui utilizate în elaborarea si implementarea acestor decizii?
- ce criterii ar trebui sa stea la baza acestor decizii?

Trebuie subliniat ca aceste întrebari nu definesc totdeauna stagii distincte, anumite decizii legate de rationalizare putându-se adresa mai multor faze (de exemplu, utilizarea autonomiei clinice va defini atât pe cel ce va lua deciziile, cât si mecanismul).

Luarea deciziilor. În esenta, exista patru grupuri principale care pot lua decizii legate de rationalizare în sfera politicilor si a serviciilor sanitare: *politicienii, administratorii sanitari, profesionistii medicali si publicul (*Klein, 1993).

Mecanismele. Sunt descrise sase mecanisme principale care sunt sau ar putea fi utilizate ca instrumente ale politicilor sanitare; aceste mecanisme sunt: *platile, utilizarea asistentei medicale primare ca "portar", listele de asteptare, regulile explicite si informarea pacientilor*. Nu sunt trecute pe aceasta lista factori care, desi sunt cunoscuti ca pot avea rol de mecanisme de rationalizare a serviciilor medicale, cu greu pot fi considerati ca optiuni politice. Aici pot fi trecuti factori ca inaccesibilitatea fizica a facilitatilor medicale (datorita localizarii, transportului dificil etc.) si bariere sociale sau psihologice, precum cele legate de comportamentul personalului medical.

Criteriile. Sunt descrise trei criterii generale care pot influenta deciziile de rationalizare a serviciilor medicale într-un sistem sanitar în care exista un tert platitor: **principiul "salvarii", eficienta si echitatea**.

Lista aceasta pare a omite doua criterii care sunt descrise în mod frecvent: dreptul la asistenta sanitara pe baza platii unei taxe si "nevoia". Primul este omis chiar daca este frecvent resimtit de pacienti si public, însa contrazice toata notiunea de tert platitor, fiind întâlnit doar sub forma platilor directe, relativ rare în Europa Occidentala. Al doilea principiu nu este de fapt omis din discutie; notiunea de nevoie definita drept capacitatea individului de a beneficia de tratament medical este încorporata în discutia despre eficienta, în timp ce notiunea de nevoie sociala e inseparabila de principiul echitatii. ◢**Cristian Vladescu**◣

Bibliografie selectiva: **Klein (1993); Vladescu (1999); WHO (1996)**

Reîntinerirea demografica a populatiei

R.d.p. (engl., *rejuvenation of population*, fr., *rajeunissement de la popula-*

tion) desemneaza un proces demografic care consta în cresterea proportiei populatiei tinere, ca urmare a ridicarii si mentinerii fertilitatii la un nivel relativ ridicat. Se poate vorbi de r.d.p. numai dupa un proces de *îmbatrânire demografica*. Un caz caracteristic de reîntinerire demografica ofera Franta, ca urmare a unei tendinte de crestere a fertilitatii, pe baza unui complex de masuri de politica pronatalista sau populationista.

Chiar daca politicile de control sau stimulare a natalitatii nu se încadreaza direct în ansamblul politicilor sociale, având conotatii politice mai accentuate, ele au totusi un impact semnificativ asupra elaborarii politicilor sociale, prin schimbarile structurale pe care le induc (e.g., familii cu multi copii, somajul în rândul tinerilor). ◢**Ana Rodica Staiculescu**◣

Vezi si: îmbatrânire demografica

Retea de securitate sociala
(safety net)

Vezi statul bunastarii

Retele de politici publice

Pâna în anii '90, se considera ca politicile publice (si deci implicit si cele sociale) sunt elaborate de catre stat (guvern central, guverne locale) în concordanta cu ideologiile segmentului politic dominant sau reprezentativ. Politicile sociale erau analizate în primul rând în raport cu forma lor "de principiu", cu eficacitatea si eficienta lor în raport cu anumite obiective sociale. Aspectele legate de modul în care se constituie, iau nastere politicile publice nu au constituit un interes deosebit pentru domeniul politicilor publice. Se pornea de la presupozitia ca acestea sunt elaborate, structurate si articulate de catre guverne (reprezentanti politici) în baza unor optiuni ideologice clare, deci în concordanta cu anumite modele de justitie sociala.

În anii '80, devine tot mai evident ca politicile publice nu reflecta, în mod consistent si coerent, ideologia acelui segment social învestit cu autoritate (reprezentativitate) politica. Politicile publice sunt produsul unor decizii colective, realizate prin negocieri succesive între mai multi actori sociali implicati activ într-un anumit domeniu de functionare a societatii. Implicati în decizii legate de tipul si forma politicilor publice nu sunt deci numai actorii politici sau actori ai administratiei publice, ci toti actorii sociali din sectorul public, semipublic sau privat ce activeaza într-un anumit domeniu. Politicile publice nu sunt deci un produs pur politic si ideologic, ele reprezinta rezultatul modului de structurare a intereselor diferitilor actori sociali ce activeaza într-un anumit domeniu si a negocierilor succesive dintre acestia.

Retelele de politici reprezinta, în fapt, un concept de legatura între doua fenomene/realitati sociale: politicile publice (ca strategii de interventie în vederea realizarii unor obiective specifice) si contextul strategic si institutional al acestora (Kickert et al., 1997, p. 1). În baza acestui concept, devine posibil raspunsul la întrebarea: cum afecteaza mediul institutional si configuratiile economice politicile publice (i.e. forma, tipul si continutul lor)?

Pentru Rhodes (1990, 1999), retelele de politici sunt structuri constituite la nivel mezosocial si reprezinta *forme de intermediere a diferitelor interese de grup, oferind o formalizare a relatiei între interese si guvern.* Acestea sunt definite ca "clustere sau complexe organizationale", "închegate" în virtutea interdependentei actorilor organizationali în raport cu resursele necesare propriei functionari (Rhodes, 1990). Retelele de politici se disting de alte clustere organizationale prin existenta unor "goluri" în structura interdependentelor resurselor. Retelele de politici pot lua forme diferite, în functie de gradul lor de integrare, de la retele înalt integrate (comunitati de politici) la formele cele mai putin integrate (retelele centrate pe probleme).

Rhodes (1990) distinge între:

- *Comunitatile de politici* - caracterizate prin stabilitatea relatiilor, continuitatea participarii actorilor în aceste relatii de schimb, impermeabilitatea acestor retele în raport cu alte retele, invariabilitatea acestora în raport cu "opinia publica" în general (si cu cea exprimata prin mecanisme ale reprezentativitatii politice în particular, i.e. parlamentul). Aceste structuri de intermediere a intereselor se centreaza pe interese majore, definite din punct de vedere functional (ca, de exemplu, educatia). Ele sunt puternic integrate vertical, dar slab articulate orizontal, datorita împartasirii, de catre toti actorii participanti, a responsabilitatii furnizarii diferitelor servicii publice. Comunitatile de politici reprezinta forma cea mai integrata de retele de politici.
- *Retelele profesionale* - sunt acele retele de politici caracterizate prin predominanta unei categorii de participanti (i.e. profesionisti) în articularea politicilor publice. Exemplul cel mai bun este cel al Sistemului de Sanatate National Britanic (Rhodes, 1999, p. 138). Politicile în domeniul sanatatii sunt determinate, în cea mai mare parte, de retele profesionale ale medicilor. Astfel de retele sunt caracterizate de un grad relativ ridicat de independenta verticala si impermeabilitate în raport cu alte retele.
- *Retelele interguvernamentale* - sunt retele centrate în jurul organizatiilor reprezentative ale autoritatii publice locale. Interdependenta verticala în cadrul acestor retele este limitata, articularea orizontala mai pronuntata, iar aceste retele se constituie în baza tuturor *intereselor locale*. Aceste retele penetreaza cu usurinta alte retele, în vederea promovarii intereselor proprii.
- *Retelele de producatori* - în cadrul acestor retele *interesele predominante sunt cele de ordin economic* (atât cele articulate în sectorul de stat, cât si în cel privat). Aceste retele sunt mai slab integrate, membrii acestor retele nu sunt stabili, iar interdependenta între interesele economice diferite este slaba. Ele sunt însa importante în formularea politicilor publice, datorita necesitatii producerii anumitor bunuri si servicii publice specifice.
- *Retelele centrate pe probleme* cuprind un numar ridicat de participanti, iar gradul de interdependenta între acestia este relativ scazut. Ele se constituie în jurul unei probleme, iar interesele diferitilor actori sociali pot fi foarte diferite. *Noile miscari sociale* pot fi considerate retele centrate pe pro-

bleme, în aceasta acceptiune. Ele se constituie în jurul unor probleme concrete, de exemplu, efectele ingineriei genetice asupra bunastarii sociale (e.g.,inegalitatii de sansa, oportunitatilor individuale, pietei muncii).

Formele "limita" pot fi considerate tipuri ideale de retele de politici, în timp ce tipologia realizata pe criteriul gradului de integrare se justifica strict în baza unei anumite experiente empirice: ea este produsul experientei britanice în domeniul articularii politicilor publice prin excelenta (Rhodes,1999,p.142). Relevanta acestor tipuri intermediare de retele este deci limitata la un context socio-politic particular. Cele doua extreme pot fi definite prin contrast, fara a-si pierde însa semnificatia teoretica. În cadrul comunitatilor de politici, relatiile între actorii sociali sunt stabile, frecvente si interesele consistente (din punct de vedere valoric, ideologic, actional).

În cadrul acestor retele, exista un echilibru al puterii, ce nu presupune o distributie egala a acesteia, ci permite fiecarui participant al retelei sa se perceapa ca implicat într-un joc cu suma pozitiva (Rhodes,1999,p.144). Prin contrast, retelele centrate pe probleme sunt înalt eterogene din punct de vedere al intereselor, valorilor si ideologiilor. Acestea prezinta o "relatie de putere inegala, în cadrul careia participantii dispun de resurse limitate si acces restrictiv" (Rhodes, 1999, p. 144).

Analizele empirice arata ca diferitele tipuri de retele de politici influenteaza în mod semnificativ si decisiv forma si continutul politicilor publice. Pentru a întelege de ce politicile publice iau forma pe care o iau într-un context social, economic, institutional specific, trebuie sa identificam retelele de politici existente si tipurile acestora.

Retelele de politici nu sunt o realitate stabila, ele se modifica atât datorita negocierilor succesive între diferitii actori sociali implicati, dar si datorita unor factori exogeni. Principalele categorii de factori ce afecteaza retelele de politici sunt de natura: economica, ideologica, stiintifica si institutionala (Rhodes, 1999). Schimbarile economice reprezinta un factor ce catalizeaza schimbarile în cadrul retelelor de politici, în timp ce tipul acestor schimbari este influentat de ideologiile dominante într-o societate.

Nivelul de cunoastere sau informare a actorilor sociali în raport cu anumite realitati/fenomene sociale duce, din nou, la schimbari în cadrul acestor retele. Mediul institutional, la rândul sau, afecteaza retelele de politici sociale. Aparitia unor noi institutii modifica jocul intereselor, modificând, ca urmare, si retelele de politici. Cum pot fi descrise interesele dominante în structurarea politicilor publice? Sunt interesele poli-tice cele de determina în modul cel mai semnificativ structura politicilor publice? Rhodes (1999) considera ca cele doua resurse esentiale ce confera unor grupuri acces privilegiat în articularea politicilor publice sunt pozitia economica si nivelul de cunoastere. Nu ideologiile sunt deci factorul cel mai important în articularea politicilor într-un anumit domeniu, ci interesele grupurilor privilegiate din punctul de vedere al pozitiei economice si al nivelului de cunoastere/informare sunt cele ce vor imprima - în primul rând - structura si continutul politicilor publice. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: implementarea politicilor sociale; organizatii ale administratiei publice; noul management public

Bibliografie selectiva: **Kickert (1997); Rhodes (1990, 1999)**

Rolul statului în sistemele sanitare

Indiferent de tipul de sistem de sanatate ales sau de modalitatea de privatizare, fie ea a finantarii, a practicii medicale sau a proprietatii facilitatilor de sanatate, trebuie evidentiat ca privatizarea nu scuteste cu totul autoritatile publice de responsabilitatile pe care le au în ceea ce priveste sanatatea; nici un sistem de sanatate nu este bazat numai pe piata privata, fara nici o interventie din partea guvernului.

Sunt câteva cauze majore pentru acest lucru: tranzactiile pentru îngrijirile de sanatate mediate pe piata sunt problematice datorita asimetriei informatiilor dintre furnizorii, consumatorii si finantatorii îngrijirilor de sanatate. Mai mult, daca este în interesul lor, medicii pot sa convinga pacientii sa urmeze tratamente care pot sa nu fie necesare, dar care le aduc lor profituri (asa-numitul "hazard moral"), deoarece piata serviciilor medicale nu functioneaza ca alte piete. Ea este caracterizata prin asimetrie informationala privind pacientii, care adesea sunt incapabili sa stabileasca daca simptomele lor sunt grave sau nu. În plus, de obicei ei nu cunosc nivelul si forma tratamentului necesar si, în general, au putine informatii despre eficacitatea tuturor tratamentelor existente. Complexitatea datelor, multitudinea alegerilor si starea psihica proasta a multora care descopera ca sunt bolnavi au drept rezultat încrederea totala a consumatorului în furnizor pentru a primi informatii. Aceasta a condus la situatia, atipica pentru o piata libera, în care medicul ia decizii referitoare la folosirea serviciilor medicale în numele pacientului, întâlnindu-se un fenomen specific pietei medicale: "cererea creata de oferta". În plus, firmele particulare de asigurari sunt interesate sa evite clientela considerata riscanta (asa-numita "selectie adversa") si care ramâne astfel neasigurata sau are de platit prime de asigurare ridicate.

Guvernele pot interveni pe piata medicala atât la nivelul cererii, cât si al ofertei de servicii medicale, i.e. pot impune reglementari atât la nivelul unitatilor medicale si al personalului sanitar, cât si al companiilor de asigurari si clientilor acestora. Tendinta este ca statul sa-si dezvolte instrumente si abilitati specifice în acest domeniu, retragându-se din zona operarii directe a serviciilor de sanatate. Schematic, rolul statului pe piata serviciilor de sanatate este redat mai jos.

În tarile în care coexista atât servicii de sanatate publice, cât si private, au aparut anumite probleme, cum ar fi: servicii paralele si lipsa coordonarii si cooperarii dintre sectorul public si cel particular, cu aparitia unor grupuri dezavantajate în accesul la serviciile de sanatate, concomitent cu cresterea cheltuielilor sectorului sanitar ca pondere în PIB. De aceea, în majoritatea tarilor dezvoltate, aparitia si/sau dezvoltarea sectorului medical privat, în special în ceea ce priveste asigurarile private de sanatate, este strict reglementata de catre autoritatile sanitare. ◢**Cristian Vladescu**◣

Rolul statului în sistemele sanitare

Vezi si: descentralizarea sistemelor de sanatate; politici de sanitare

Bibliografie selectiva: **Vladescu (1999); WHO (1996); World Bank (1996)**

Rolul statului pe piata serviciilor de sanatate

A. Definirea de standarde referitoare la:
- pachetele de servicii oferite;
- grupul-tinta;
- calitatea serviciilor.

B. Monitorizarea actorilor principali (furnizori + terti platitori).

C. Evaluarea procedeelor diagnostice si terapeutice admise.

D. Colectarea centralizata a informatiilor despre serviciile de sanatate.

E. Acreditarea:
- profesionistilor medicali;
- furnizorilor;
- institutiilor de sanatate;
- tertilor platitori.

F. Finantarea serviciilor de sanatate:
- pentru anumite grupuri de afectiuni (pachete de servicii predefinite);
- pentru anumite grupuri populationale.

G. Furnizarea de servicii de sanatate:
- proprietarul institutiilor medicale;
- organizarea activitatilor sanitare;
- plata institutiilor si/sau a profesionistilor.

H. Managementul direct al sistemului si al serviciilor de sanatate:
- selectionarea conducatorilor unitatilor sanitare;
- elaborarea si aplicarea normelor de performanta individuale;
- monitorizarea procesului si/sau a rezultatelor manageriale.

I. Planificarea patternului dorit al serviciilor de sanatate:
- evaluarea nevoilor;
- alocarea resurselor: principii, criterii, mecanisme;
- rationalizarea serviciilor;
- evaluarea rezultatelor si a impactului acestora.

***Sursa**: Vladescu, C.(1998).*

S

Salariul

S. reprezinta nivelul la care se cumpara (închiriaza) forta de munca de catre detinatorii de capital în vederea desfasurarii procesului productiv. Este, prin urmare, pretul fortei de munca. În conditiile unei piete cu o concurenta perfecta, legea cererii si ofertei este unicul determinant al salariului. Piata muncii este însa una dintre cele mai imperfecte, criteriile economice nefiind singurii determinanti.

Nivelul salariului la care cererea si oferta de forta de munca sunt egale se regaseste în teoria economica sub denumirea de *salariu de echilibru.* Realitatea economica a identificat si un alt nivel de referinta al pretului fortei de munca, sub denumirea de *salariu minim garantat.* Acest nivel rezulta ca urmare a negocierilor dintre sindicate, patronat si autoritati, pe baza contractelor de munca si, de regula, este mai mare decât cel de echilibru (Smg > Se). La acest nivel, cererea si oferta de forta de munca nu vor mai fi egale. Salariul este pentru cumparatorul fortei de munca un cost, iar pentru detinatorul ei un venit. Cererea va descreste în timp ce oferta va creste.

Salariul minim garantat (pe economie) are, în principal, determinari sociale si politice. El reprezinta pentru individ un venit din munca, menit sa-i asigure lui (si familiei sale) existenta. Nivelul sau este analizat si în contextul celorlalte venituri pe care le poate avea (câstiga) individul si familia sa - transferuri din partea statului, reprezentând sprijinul societatii în diferite situatii de dificultate, al veniturilor din proprietati sau din munca pe cont propriu si al *venitului minim garantat*. Fiind un venit rezultat din activitatea productiva, este de asteptat ca acesta sa acopere în cea mai mare parte consumul minim necesar individului si familiei la un nivel minim socialmente acceptat. Presiunea exercitata asupra acestuia din partea fortei de munca, prin intermediul sindicatelor, precum si considerente de ordin politic care se pot manifesta în diferite momente de timp, în încercarea de a spori adeziunea electoratului, actioneaza asupra salariului minim în sensul cresterii lui. De cealalta parte, criterii de eficienta economica împing patronatul sa actioneze în sensul descresterii acestuia; în cazul în care cresterile salariale conduc spre valori ale productivitatii marginale sub un minim acceptabil, se vor crea conditii pentru "munca la negru". Nivelul bugetului de stat actioneaza si el în sensul descresterii salariului minim, dat fiind ca alimenteaza fondurile de salarii ale unor sectoare de activitate.

Nivelul salariului minim influenteaza întreaga scara salariala la baza careia se afla, dar este în egala masura pus în corelatie cu nivelul transferurilor (prestatiilor) sociale ale statului. Nivelul sau trebuie astfel stabilit încât sa nu demotiveze atitudinea activa fata de munca si individul sa aleaga sa traiasca de pe urma eforturilor financiare pe care le face statul pentru a-i asigura un nivel minim de trai, în loc sa opteze pentru un loc de munca recompensat cu un salariu minim.

Veniturile salariale stau la baza determinarii veniturilor banesti la care indivizii au dreptul în cazul pierderii capacitatii de munca, a locului de munca sau depasesc perioada de vârsta activa. Aceste venituri de înlocuire rezulta prin aplicarea unei cote procentuale asupra veniturilor salariale.

Având controlul salariului minim garantat, statul intervine în nivelurile de salarizare. Prin controlul nivelurilor de salarizare în anumite domenii, poate induce sau reduce diferentierile salariale. Controlul veniturilor salariale este un instrument la îndemâna statului si un element-cheie în programele de combatere a inflatiei si de stabilizare macroeconomica.

Tipuri

Subiectul negocierilor îl face nivelul *salariului de baza sau de încadrare,* adica suma de bani care se cuvine salariatului pentru munca depusa. La acesta se pot adauga diferite sporuri legate de specificul muncii si vechimea în munca, precum si prime sau gratificatii (individuale sau colective) pentru rezultatele obtinute în munca. Astfel se formeaza *salariul nominal*. El poate fi brut sau net. *Salariul net* reprezinta suma de bani care ramâne individului din salariul cuvenit (*salariu brut*) dupa plata impozitului pe venit. Este de la sine înteles ca politica fiscala este un instrument prin care statul controleaza post-factum nivelul salariilor. *Salariul real* este determinat de calitatea si cantitatea de produse si servicii pe care salariatul le poate procura în schimbul salariului sau nominal. El este determinat direct proportional cu nivelul salariului nominal si invers proportional cu cel al indicelui de preturi. *Salariul mediu* reprezinta nivelul mediu al salariilor înregistrate la nivelul economiei nationale, pe ramuri de activitate sau regiuni. El este folosit în unele cazuri ca indicator al nivelului de trai al populatiei. În general, pentru analiza evolutiei în timp a salariilor se foloseste *salariul mediu real*. Acesta se urmareste atât transversal, pe diferite unitati economico-administrative într-o unitate data de timp, prin comparatia valorilor absolute înregistrate (ca indicatori), precum si în dinamica, pentru o aceeasi unitate economico-administrativa, la momente diferite de timp, în termeni relativi (ca indici). Indicii se calculeaza fie cu baza fixa, reflectând evolutia salariului mediu real în raport cu un moment considerat de baza (St/So.100), fie cu baza în lant, reflectând evolutia salariului fata de momentul de timp anterior (St/St-1.100). ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: contract de munca; venit minim garantat

Bibliografie selectiva: **Pert si Vasile (1997a, 1997b)**

Sanatate publica

Termenul de **sanatate publica** este utilizat în mod curent în doua sensuri. Primul sens se refera la distinctia public-privat în serviciile de sanatate. Sanatatea publica desemneaza, de regula, un set de resurse - servicii publice care sunt furnizate de organizatii publice sau nonprofit si care sunt gratuite în momentul utilizarii, i.e. persoanele care necesita asistenta medicala au acces la serviciile dorite indiferent de capacitatea de plata.

Al doilea sens, care este cel mai utilizat de altfel, se refera la ceea ce face o societate ca sa asigure sanatatea comunitara, în contrast cu cea individuala implicata de medicina clinica. O definitie concisa a sanatatii publice este "arta si stiinta prevenirii îmbolnavirilor, prelungirii vietii si promovarii sanatatii, prin intermediul eforturilor organizate ale societatii; acest lucru are ca premisa faptul ca sanatatea este un proces care angajeaza resurse sociale, fizice, mentale si spirituale" sau, introducând o dimensiune economica în discutie, "utilizarea organizata a resurselor pentru a obtine cea mai multa sanatate pentru cel mai mare numar de persoane" (Abramhson, 1992). Actiunile presupuse de sanatatea publica se bazeaza pe faptul ca sanatatea este o resursa fundamentala pentru individ, pentru comunitate si pentru societate în ansamblu.

Sanatatea publica este un domeniu interdisciplinar în care se regasesc inputuri din diferite discipline, precum epidemiologia, biostatistica, demografia, ecologia, igiena, etica, sociologia, economia, dreptul, managementul si organizarea serviciilor de sanatate. Asadar, sanatatea publica poate fi definita ca stiinta si arta care se preocupa de:

– a preveni îmbolnavirile;
– a prelungi viata;
– a promova sanatatea prin efortul organizat al comunitatii;
– sanitatie si mediu;
– educatia pentru sanatate;
– organizarea sistemului de sanatate astfel încât sa permita accesul la un pachet de servicii bazale pentru întreaga populatie. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: indicatori ai starii de sanatate

Bibliografie selectiva: **Abramhson (1992); Vladescu (2000)**

Saracia

Asa cum a fost cazul multor altor concepte din stiintele sociale, conceptului de "saracie" i s-au asociat diverse semnificatii de catre un autor sau altul, într-o tara sau alta ori în perioade de timp diferite. Relativitatea definitiilor a urmat, firesc, multitudinii de semnificatii ce i-au fost atribuite termenului de "sarac". Relativitatea conceptului de saracie este conferita, de fapt, pe de-o parte, de diferentele majore dintre realitatile pe care le caracterizeaza (relativitate obiectiva) si, pe de alta parte, de diferentele de perceptie, de evaluare a realitatilor sociale (relativitate subiectiva).

Diferentele dintre nevoile si aspiratiile indivizilor, dintre stilurile lor de viata, diferentele dintre mediile în care acestia traiesc (comunitati, localitati, regiuni, tari), dintre diferite momente de timp la care ne referim se rasfrâng si asupra starii de saracie (obiectiva sau subiectiva) a acestora.

Sunt cunoscute exemple care arata ca, la acelasi nivel al veniturilor (sau al cheltuielilor), un individ poate fi sarac în SUA si bogat în Bangladesh, sarac într-un oras mare si bogat într-un satuc, sarac într-un mediu intelectual si bogat între maturatorii de strada, sarac în prezent si bogat cu 50 de ani în urma etc. (Zamfir,1995, Strobel, 1996, Duffy, 1995 etc.).

Pe de alta parte, dincolo de veniturile sau cheltuielile indivizilor, dincolo de cum îi evalueaza ceilalti, saracia tine de autoaprecierea indivizilor (saracia subiectiva). "Saracia, ca si frumusetea, sta în ochii posesorului", spunea Orshansky (apud Townsend, 1979, p. 37).

Utilizata adesea dihotomic, prin opozitie cu bogatia, saracia necesita si o modalitate de masurare care constituie, în fapt, criteriul de caracterizare a unui subiect (individ sau familie) ca fiind "sarac".

Primele cercetari asupra veniturilor familiilor au fost motivate de dorinta patronilor de a mentine concurenta pe piata muncii, pentru a-si pastra angajatii în serviciu pentru salarii cât mai mici.

În urma unei astfel de cercetari (desfasurata în 1899 în comitatul York, Marea Britanie), Seebohn Rowntree a definit conceptul de **subzistenta** ca fiind "starea în care o familie obtine (cel putin) veniturile minime necesare pentru ca membrii ei sa-si mentina sanatatea si eficienta fizica". Astfel, el a trasat o linie a saraciei, reprezentata de veniturile necesare saptamânal unei familii pentru a acoperi: combustibilul, lumina, chiria, mâncarea, hainele, cheltuielile de gospodarie si diverse cheltuieli personale. Acest nivel de subzistenta sau **prag absolut** al saraciei era ajustat în functie de marimea (structura) familiei. În consecinta, o familie era considerata ca fiind "în saracie" daca veniturile ei erau mai mici sau egale cu cele necesare pentru o minima subzistenta.

Problema etichetarii saracilor naste o serie de întrebari. În primul rând, influenteaza etichetarea ca "sarac" declararea veniturilor de catre familii? Un individ ambitios, cu aspiratii mari sau care traieste într-un mediu care-i "exclude" pe cei saraci de la diverse actiuni, drepturi, facilitati sau care-i ironizeaza va încerca sa-si ascunda conditia si va declara venituri mai mari decât cele reale, renuntând chiar la avantaje precum diverse forme de ajutor social? La fel, un individ caruia nu-i pasa de cei din jur si care are venituri suplimentare necontrolabile va avea tendinta sa nu declare toate veniturile pentru a beneficia de ajutoarele acordate celor saraci?

Abordarile anglo-saxone ale saraciei absolute si subzistentei pornesc, practic, de la raportarea veniturilor la nevoile individului. Veniturile aduc bunastarea pe masura ce satisfac anumite nevoi, nu doar prin simplul fapt ca sunt obtinute. O familie poate sa-si consume veniturile în diverse moduri. De exemplu, un tata alcoolic poate sa-si lase restul familiei în nevoie si sa cheltuiasca pe bautura venituri ce situeaza familia "teoretic" peste limita saraciei. Acelasi tip de familie poate sa aiba diverse necesitati de hrana datorate constitutiei fizice diferite, tipului de munca prestata de membrii ei etc. Ordinea nevoilor de baza difera de la un individ la altul si de la o vârsta la alta. Un student va cheltui mai mult pe carti, o tânara domnisoara pe haine s.a.m.d.

Un exemplu foarte semnificativ ni se pare cel descris de Oscar Lewis în celebra sa lucrare *Copiii lui Sanchez*. Desi în câteva rânduri membrii familiei obtinusera pe diverse cai sume importante de bani, ei nu i-au investit într-o locuinta, în schimbarea macar a pozitiei sociale proprii, daca nu a familiei, ci i-au cheltuit foarte rapid, împartindu-i

celorlalti, risipindu-i pe petreceri etc. Este înca un exemplu de relativitate a oricarei linii a saraciei ce se raporteaza doar la "intrari", deci la veniturile monetare declarate de subiecti.

Un alt semn de întrebare este pus de perioada în care o familie traieste în saracie sau durata saraciei. Între cei care au venituri mici pentru o scurta perioada (de exemplu, somerii de scurta durata) si cei care au aceleasi venituri ca ei, dar de foarte multa vreme, asa-numitii saraci de lung termen, diferenta în satisfacerea nevoilor este enorma, pentru ca primii pot utiliza economiile si/sau pot renunta pe acea perioada scurta la anumite cheltuieli (de exemplu, pentru haine), pe când ceilalti au deja "acumulate" foarte multe nevoi nesatisfacute, cum ar fi înlocuirea hainelor sau obiectelor utilitare cu termen de uzura mai lung.

Toate acestea sunt exemple care pun sub semnul întrebarii atât conceptul de subzistenta, cât si politicile sociale bazate pe masurarea unui "minim de subzistenta" si pozitionarea populatiei în functie de el.

De fapt, "principala problema a conceptului de subzistenta poate fi rezumata ca fiind aceea ca nevoile umane sunt interpretate ca fiind «nevoi fizice» - pentru hrana, adapost si haine - mai degraba decât nevoi sociale. Dar realitatea cruciala despre fiintele umane este ca ele sunt fiinte sociale mai mult decât fiinte fizice. Nevoile iau nastere prin intermediul relatiilor si rolurilor sociale. Acestea decurg din a fi parinti, parteneri, vecini, prieteni si cetateni, de exemplu" (Townsend, 1987, p. 35).

O alta formulare frecvent întâlnita a fost aceea de "nevoi de baza" (*basic needs*). Si ea are o istorie controversata, ce include perioada de dupa cel de-al II-lea razboi mondial cu rapoartele emanate de la diverse agentii internationale, cum ar fi Conferinta Mondiala a Biroului International al Muncii de la Geneva din 1976, în urma careia s-a spus ca "nevoile de baza" includ doua elemente:

1. un anumit minim recomandat pentru o familie pentru consum particular (propriu), ce include hrana, locuinta, hainele, mobila si echipamentul casnic necesar;
2. serviciile necesare produse cu si pentru comunitate în întregime, cum ar fi: apa de baut, utilitati sanitare, transport public, facilitati de sanatate, educatie si culturale.

Acest concept poate fi plasat în cadrul celui de dezvoltare economica si sociala nationala. Dar nici aceasta definitie nu acopera complet aria nevoilor umane. Rolurile sociale si relatiile indivizilor ca cetateni ai unui larg stat national în calitate de parinti, parteneri, muncitori si prieteni nu sunt cuprinse.

Lupta ideologica privind conceptul de "nevoi de baza" a fost asemanatoare cu lupta pe seama "subzistentei" în statul-natiune. Daca oamenii pot fi convinsi sa accepte ca un standard legal un venit minim fixat, atunci conflictul reducerii inegalitatii si asigurarii unei redistribuiri a bogatiei poate fi evitat datorita micsorarii continue a numarului celor ce traiesc în saracie prin crestere economica.

Din cele prezentate pâna aici, rezulta nevoia unei definitii alternative a saraciei în care sa fie incluse atât aspectul "relativ" al acesteia, cât si cel "social".

Saracia trebuie gândita în prezent în relatie cu conditiile, obligatiile, astepta-

rile si obiceiurile de astazi, si nu ca un anumit standard absolut al trecutului.

O definitie interesanta a fost data de Consiliul de Ministri al Comunitatii Europene, în 1975: "Persoanele aflate în saracie sunt indivizi sau familii ale caror resurse sunt atât de mici încât îi exclud de la modul de viata minim acceptabil al statului membru în care ei traiesc" (Townsend, 1987, p. 37).

Este interesanta utilizarea conceptului de "resurse", si nu "venituri", si relativizarea lui prin raportarea la conditiile din fiecare tara în parte si utilizarea expresiei "mod de viata acceptabil" în locul unui nivel fix dat de o linie a saraciei.

În lucrarea sa din 1979, Townsend introduce conceptul de "deprivare (sau frustrare, lipsire) relativa" (*relative deprivation*). Potrivit lui, "oamenii sunt «deprivati relativ» daca nu pot obtine în mod total sau suficient conditii de viata cum ar fi: regimuri alimentare, confort, sprijin si servicii care sa le permita sa joace roluri, sa aiba relatii si sa respecte obiceiurile care sunt asteptate de la ei «în virtutea faptului ca sunt membri ai societatii»". Aceasta deprivare poate fi înregistrata în orice sfera de activitate a individului: la slujba, în familie, între prieteni etc.

Pe baza acestui concept, Townsend a definit saracia astfel: "Indivizi, familii si grupuri dintr-o populatie se poate spune ca sunt în *saracie* când le lipsesc resursele pentru a obtine tipuri de dieta, pentru a participa la activitati, a avea conditii de viata si confort care sunt obisnuite, larg încurajate si aprobate în societatea careia îi apartin. Resursele lor sunt atât de serios sub acelea posedate în medie de indivizi si familii încât ei sunt, ca efect, exclusi de la modurile de viata, obiceiurile si activitatile obisnuite" (Townsend, 1979).

Metodele de masurare a saraciei si relativitatea lor

Evident, fiecarui tip de definitie a saraciei i s-au asociat unul sau mai multe moduri de masurare a ei.

Saracia absoluta, definita pe baza conceptului de subzistenta, s-a masurat si se mai masoara înca prin calcularea unui "minim de subzistenta", adica a veniturilor minime care asigura atingerea nivelului minim de sanatate si demnitate.

Dintre modelele folosite, cea mai cunoscuta este *metoda normativa*. Ea consta în stabilirea unor categorii de bunuri si servicii necesare pentru tipuri de indivizi si tipuri de familii, a cantitatilor în care acestea sunt necesare si apoi a cheltuielilor lunare necesare pentru a procura acele cantitati din bunurile si serviciile respective. Astfel, se "normeaza" pentru diverse tipuri/ structuri de familii (de 4 persoane cu 2 parinti si 2 copii, de 2 pensionari, o persoana singura) consumul minim lunar de bunuri si servicii necesare pentru un trai la un nivel minim si ce cheltuieli revin pe luna pentru toate acestea daca ar fi procurate la preturi minime. Apoi se compara veniturile unor familii, obtinute în urma cercetarilor de teren sau a bugetelor de familie, cu pragul normativ calculat. Metoda normativa, introdusa pentru prima data de Rowntree, a fost utilizata si în România în 1995, de Institutul de Cercetare a Calitatii Vietii.

Pornind de la aceasta metoda si de la legea consumului lui Engel, Orshansky a definitivat o alta metoda pentru determinarea pragului saraciei, numita *me-*

toda structurala. Legea consumului formulata de Ernest Engel, potrivit careia "partea alocata pentru alimente creste în valoare absoluta si scade în valoare relativa pe masura cresterii veniturilor" (Gh. Barbu, 1992), a condus-o pe M. Orshansky la caracterizarea (pentru SUA, în anul 1964) ca fiind saraci a celor pentru care cheltuielile alimentare reprezentau mai mult de 1/3 din totalul cheltuielilor (E. Zamfir, 1995).

Cum veniturile medii într-o tara sunt proportionale cu valoarea PNB/locuitor, ponderea cheltuielilor alimentare în totalul cheltuielilor unei familii va fi invers proportionala cu valoarea PNB/locuitor, deci procentul cheltuielilor alimentare va fi cu atât mai mare cu cât PNB/locuitor este mai mic. În acest caz, se poate trasa curba de variatie pornind de la PNB si consumul alimentar pentru un numar foarte mare de tari ale lumii, potrivit functiei

$$y = f(x),$$

unde x = PNB/locuitor, iar f(x) = procentul consumului alimentar în totalul consumului unei familii.

Utilizând, în acest caz, suma necesara pentru cheltuieli alimentare într-o luna pentru o familie, putem afla printr-o regula de trei simpla necesarul total de cheltuieli pentru acea familie.

Metoda simplifica mult cercetarea, dar este mai usor de contestat, întrucât nu tine seama de specificul fiecarei tari, care poate determina structuri diferite de consum.

O a treia metoda utilizata în calculul minimului de trai este *metoda subiectiva*, prin care subiectii dintr-un esantion raspund la întrebarea "Ce venituri lunare îi sunt necesare familiei dumneavoastra pentru a va descurca (sau a face fata nevoilor zilnice)?" Rezultatele sunt apoi centralizate si se fac medii nationale pe tipuri de familii.

De obicei, metodele normativa si subiectiva se utilizeaza în paralel, pentru comparatie. Tari precum SUA fixeaza anual praguri oficiale ale saraciei, calculate de specialisti prin metode normative (primul astfel de prag a fost calculat în anul 1959).

În 1981, Comisia Comunitatii Europene a adoptat pentru studierea inegalitatii un prag al saraciei larg acceptat de experti individuali din diverse tari: jumatate din venitul mediu net/persoana.

S-a considerat, astfel, 50% limita sub care traiesc cei saraci, 60% din venitul mediu ca limita sub care traiesc cei aflati în preajma saraciei si 40% din venitul mediu ca limita sub care traiesc cei foarte saraci.

Townsend a stabilit si el o metoda de masurare a saraciei, asociata conceptului de "deprivare relativa". El a stabilit un index al deprivarii (*deprivation index*) compus din 60 de tipuri specifice de deprivare din diverse domenii (locuinta, hrana, combustibil etc.). Dintre acestea, a selectat 12 itemi pe care i-a considerat a fi relevanti pentru toata populatia si a calculat procentajele de populatie deprivata de acesti itemi (în 1968-1969). Astfel, fiecarei gospodarii i s-a acordat un scor pe indexul deprivarii. Apoi el a calculat scorul mediu pentru gospodarii la diferite niveluri de venituri exprimate ca un procentaj din nivelurile de beneficii suplimentare (ajutoare de stat) de baza. El a declarat ca a gasit un punct pentru nivelul veniturilor sub care gradul de deprivare creste rapid. Acest punct a fost considerat prag de saracie. Acesta s-a do-

vedit a fi la 140% din nivelul beneficiilor suplimentare de baza (*suplementary benefit*, bani platiti regulat de stat saracilor). Townsend a decis sa clasifice toate gospodariile care nu aveau acest nivel minim de resurse ca suferind de saracie (Townsend, 1987).

Desigur, metodologiile de masurare a saraciei s-au îmbunatatit continuu. Marea problema a lor este însa aceea ca, pornind de la o definitie a saraciei, fiecare metoda le ignora (obligatoriu) pe celelalte (Stroebel, 1996).

Influenta factorului politic asupra saraciei

Dincolo de relativitatea definitiilor, a metodelor de masurare si a pragurilor de saracie, s-a evidentiat în timp o influenta a factorului politic asupra acestora. Astfel, P. Townsend (1987) semnala ca multi specialisti tind sa vorbeasca mai mult în termeni de "saracie" când se refera la tarile lumii a treia si de "inegalitate" când se refera la propriile tari.

Teoriile privind saracia au fost si ele puternic influentate de optiunile ideologice. Stânga a dat o explicatie preponderent structurala aparitiei saraciei, considerând-o ca fiind un efect al proastei distribuiri a veniturilor în societate. Marxismul a pus chiar pe seama exploatarii vina aparitiei si existentei saracilor. Dreapta politica a explicat existenta saracilor prin cauze ce tin direct de indivizi (blamarea victimei), care sunt genetic predispusi la saracie si delincventa sau prin cultura comunitatii în care traiesc, cultura pe care ei o mostenesc (cultura saraciei) si din care le este aproape imposibil sa iasa (E. Zamfir, 1995).

Preluând ideile lui Spencer sau O. Lewis, politicienii de dreapta au plasat responsabilitatea pentru starea de saracie a indivizilor în afara sistemului politic si economic.

Desigur, nici stânga, nici dreapta nu au putut ignora problema saraciei. Masurile luate au tinut însa nu doar de felul în care saracia a fost definita, ci si de posibilitatile economice de a face ceva pentru combaterea ei. Daca în tari precum Suedia sau Elvetia, fenomenul saraciei este greu de observat (Duffy, 1995, Stroebel, 1996), în tarile sarace din Africa, Asia sau America Latina sau în cartiere sarace din SUA, el este nu numai vizibil, dar este asociat cu probleme sociale majore.

O abordare speciala a problemei saraciei a fost aceea legata de termenul de *underclass* (subclasa a saracilor). Prezent mai ales în literatura americana (si într-o anumita masura în cea britanica), conceptul a "prins" repede în plan politic (C. Murray, W.J. Wilson).

Cariera politica a termenului de *underclass* s-a datorat, pe de-o parte, simplitatii explicatiilor si facilitatii constructiei unui discurs (demagogic, adesea) pe tema "subclasei saracilor" si, pe de alta parte, fricii de pericolul unor explozii sociale datorate acestora. De remarcat însa teoriile care considera ca cei foarte saraci pot cu greu sa se mobilizeze pentru miscari sociale, ei neavând structurile institutionale necesare, motiv pentru care unii autori considera ca nici nu constituie o clasa sociala (în termeni marxisti) si nici un potential pericol.

Revenind la abordarea saraciei în termeni absoluti sau relativi, este de remarcat faptul ca ideea de saracie absoluta si de subzistenta este de mult depasita în discursul politic occidental. Atât oamenii politici, cât si organizatiile internationale utilizeaza definitiile rela-

tive ale saraciei, accepta si folosesc conceptele de deprivare relativa si, în ultimii ani, pe cel de excluziune sociala. Fenomen cu determinari multiple, saracia pierde din relevanta daca este masurata unidimensional (prin venituri sau consum) si de aceea poate ca tendinta în operationalizarea conceptului este una de abordare multidimensionala a fenomenului de saracie (respectiv de deprivare relativa sau excluziune sociala).

Saracia în România

În perioada comunista, problemele sociale erau, în general, ignorate. Saracia, ca problema sociala, nu a facut exceptie. Dupa 1989 au aparut primele preocupari privind saracia si masurarea ei.

Cercetarile privind saracia s-au concentrat în special la Institutul de Cercetare a Calitatii Vietii (ICCV) si la Comisia Nationala de Statistica (CNS). Preocupari de mai mica importanta a avut si Institutul de Cercetare al Ministerului Muncii si Protectiei Sociale. Echipe de specialisti ai Bancii Mondiale au realizat, de asemenea, cu sprijinul CNS, doua studii privind saracia.

Metodele de masurare utilizate în România nu puteau fi fundamental diferite de cele internationale. Institutul de Cercetare a Calitatii Vietii a utilizat metoda normativa, elaborând o structura proprie a produselor necesare atât pentru minimul de subzistenta, cât si pentru un minim decent de trai (C. Zamfir, 1994).

CNS a utilizat metoda bugetelor de familie si ancheta integrata asupra veniturilor si consumului populatiei, pe baza acestor date echipa Bancii Mondiale calculând pragurile saraciei. Desigur, atât în cadrul Institutului de Cercetare a Calitatii Vietii, cât si în alte institute, a fost utilizata în paralel metoda subiectiva. Metoda deprivarii relative nu a fost utilizata în România la nivel national.

Relativitatea saraciei este evidenta daca pentru masurarea acestui fenomen folosim metode diferite, esantioane diferite si comparam rezultatele sau, cu atât mai mult, daca utilizam praguri diferite de saracie. Cifrele publicate recent prezinta rate ale saraciei ce oscileaza între 20% în 1996 si 41% în 1999 (Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001). Marea problema a veniturilor populatiei realizate din economia subterana si probabil nedeclarate în totalitate pune însa sub semnul întrebarii relevanta rezultatelor, altfel întemeiate pe calcule riguroase. De asemenea, ponderea foarte mare a subiectilor aflati imediat în prejma pragului de saracie (deasupra sau sub prag) fac rata saraciei sa se modifice substantial de la un an la altul, fapt ce ridica alte semne de întrebare.

Chiar daca criticabile, dar având gradul lor de relevanta stiintifica, pragurile saraciei nu au influentat în nici un fel politicile sociale si nivelurile anumitor ajutoare în bani, precum ajutorul social, ajutorul de somaj sau pensiile, alocatiile de stat pentru copii si salariul minim pe economie. Saracia a lipsit adesea din discursul politic sau a fost prezenta în mod demagogic, ca realitate observata, si nu ca fenomen social masurat (evaluat). ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: bunastare sociala

Bibliografie selectiva:

Room (1996); Rowntree (1901); Townsend (1979, 1987); Tesliuc et al. (2001); Zamfir (1995)

Saracie subiectiva

Saracia subiectiva reprezinta o modalitate de conceptualizare si operationalizare a saraciei, pornind de la reprezentarile asupra saraciei si bunastarii indivizilor ce compun o societate. Spre deosebire de metodele traditionale, metodele subiective de estimare a saraciei nu recurg la arbitrarul expertilor impartiali, bazându-se pe etichetarea indivizilor/gospodariilor ca sarace în functie de judecatile de valoare emise de membrii obisnuiti ai societatii.
◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: saracie subiectiva în Dictionarul de saracie

Scale de echivalenta

Vezi inegalitate

Sectorul nonprofit - furnizor al bunastarii sociale

Situat între sectorul public si cel privat, sectorul nonprofit, "cel de-al treilea sector" sau "sectorul independent", cum mai este adesea numit, a beneficiat în ultimele decenii de contextul unei puternice expansiuni si, mai ales, de un interes sporit pentru potentialul sau economic si social. Identificând cauzele care au generat expansiunea rapida a sectorului nonprofit în declansarea unei veritabile "revolutii globale a asociativitatii", unii analisti prezic chiar ca "ascensiunea sectorului nonprofit se poate... dovedi a fi o dezvoltare tot atât de semnificativa a sfârsitului secolului XX pe cât s-a dovedit a fi ascensiunea statului-natiune la sfârsitul secolului al XX-lea" (L. Salamon, 1994, p. 111). Din aceasta perspectiva, importanta sectorului nonprofit se releva prin potentialul sau de a raspunde mai rapid, mai eficient si mai adecvat decât alte sectoare unui set distinct de functii si necesitati sociale. Aceasta capacitate ar fi determinata de caracteristicile ce confera specificitate organizatiilor sectorului nonprofit, si anume:

a) sunt *private* din perspectiva proprietatii si a generarii profitului, dar *publice* prin finalitati, întrucât ofera spre consum "bunuri colective";
b) sunt dependente de tendintele conturate pe piata distributiei sau redistributiei veniturilor, pot genera profit, dar se supun restrictiei fundamentale a *nondistributivitatii* profitului;
c) sunt independente de institutiile si aparatul guvernamental, dispunând de mecanisme de conducere autonoma, similare cu cele ale organizatiilor pentru profit;
d) presupun participarea persoanelor angajate sau asociate si sub forma *voluntariatului*.

Centrate fiind pe producerea si furnizarea unor "bunuri colective" sau servicii publice, însa în contextul eliberarii de presiunile sau constrângerile la care sunt supuse organizatiile publice, organizatiile sectorului nonprofit dispun totodata de o flexibilitate institutionala ce le permite adaptarea rapida la contexte variate, accentuarea calitatii si generozitatii serviciilor sociale oferite sau sensibilitatea crescuta fata de necesitatile extrem de diferentiate ale populatiei. Mai mult, alaturi de diversele virtuti asociate organizatiilor nonprofit ca piloni ai (re)constructiei societatii civile, se apreciaza ca valoarea lor centrala este aceea de a raspunde de

fiecare data nevoilor de asociativitate libera a cetatenilor si persoanelor individuale.

Reconsiderarea importantei si rolului sectorului nonprofit în asigurarea bunastarii s-a produs totusi nu întâmplator, ci în contextul dezbaterilor initiate la începutul anilor '80 cu privire la esecul "statului bunastarii" si, totodata, al intensificarii preocuparilor de reevaluare a functiilor statului sau guvernului în conducerea societatii. Demonstrarea ineficientei agentiilor guvernamentale în oferirea de servicii publice, cresterea costurilor de functionare a birocratiilor sau incapacitatea guvernelor de a formula solutii adecvate pentru problemele dezvoltarii prezente sau viitoare au condus la cautari insistente ale unor noi alternative de guvernare. În acest context, au fost avansate o serie de idei privind necesitatea "restructurarii bunastarii", prin introducerea pluralismului sau a *"economiilor mixte" de finantare si furnizare a serviciilor.* O astfel de perspectiva porneste de la supozitia ca bunastarea colectiva ar trebui asigurata nu numai de institutiile guvernamentale, dar si de cele ale economiei de piata, ale sectorului nonprofit si ale celui informal (familie, grupuri de prieteni, vecini). S-a conturat astfel o noua tendinta în abordarea bunastarii, înteleasa nu atât din perspectiva "statului bunastarii" (pluralism centrat pe stat), cât a unui "sistem al bunastarii" (pluralism ce se poate autocoordona). Forma clasica, cvasimonolitica, de elaborare si aplicare a politicilor sociale ar tinde astfel sa fie înlocuita de o noua forma a raporturilor dintre diferite sectoare sau institutii ce furnizeaza servicii sociale. În acest context, conceptul de *pluralism al bunastarii* are semnificatia unui **mix al bunastarii,** respectiv este rezultatul întrepatrunderii subsistemelor (sectoarelor) relativ autonome si diferentiate functional în sistemul bunastarii. În mixul bunastarii, fiecare sector îsi joaca propriul rol, diferit de cel al celorlalte sectoare. Întrucât nici unul din sectoarele individuale nu este învestit cu vreo functie specifica de coordonare, este de presupus ca aceasta va fi realizata prin efortul comun al tuturor partilor componente, în special în cazul solutiilor mixate. Într-un astfel de sistem, ar exista un corp coordonator "multipartit" în care, alaturi de stat, ar fi reprezentate si institutiile private si voluntare ofertante de servicii. Devine astfel evident ca, în noul sistem al bunastarii, statul nu mai poate juca nici rolul central si nici un rol dominant.

Coexistenta, pe baze egale, a variatelor sectoare ofertante de servicii ar echivala si cu o deplasare a accentului dinspre furnizorul de servicii (cine le ofera) spre modalitatea de furnizare (cum sunt oferite) si, mai ales, spre destinatarul acestor servicii (cine si ce servicii ar trebui sa primeasca). Din aceasta perspectiva, problema fundamentala a politicilor sociale ar fi nu aceea de a alege între un sector sau altul, ci de a cauta combinatii potrivite între diferite sectoare, în functie de specificul fiecarei tari, în speranta descoperirii unui "mix optimal" al bunastarii. Din punct de vedere practic, aceasta înseamna concentrarea, într-o prima etapa, pe proiectarea acelor politici prin care sa se stabileasca si sa se asigure un nivel dorit al serviciilor sociale. O data stabilit acest nivel, s-ar putea pune problema folosirii unor furnizori diferiti de servicii, care ar avea obiectivul optimizarii unor valori pre-

cum accesul, adecvarea, responsabilitatea, eficienta de cost si eficacitatea. Iar experimentarea diferitelor mixuri institutionale ar putea conduce, mai departe, la descoperirea avantajelor si dezavantajelor folosirii variatelor tipuri de furnizori ai serviciilor sociale.

Este evident ca originalitatea acestui nou model al pluralismului bunastarii consta în reliefarea rolului si importantei sectoarelor nonpublice în producerea si asigurarea bunastarii. Totodata, relevanta sa decurge din centrarea atentiei nu atât pe virtutile sau superioritatea unui sector sau altul în oferta de servicii, cât pe examinarea conditiilor sau a surselor de schimbare a responsabilitatii în producerea bunastarii. Centrându-se pe ideea de "pluralism integrat", noul model îsi propune sa depaseasca conceptia traditionala conform careia problemele bunastarii sunt în mod necesar problemele statului. Totusi, multiplicarea sistemelor institutionale ofertante de servicii si recunoasterea rolului potential pe care fiecare din acestea îl poate juca în producerea si furnizarea bunastarii nu echivaleaza cu ideea retragerii complete sau a eliberarii statului din *functia de coordonare* a sistemului bunastarii. Mai degraba, o solutie avantajoasa ar fi de a întelege functia sa coordonatoare nu atât în sensul controlului propriu-zis, cât al facilitarii sau chiar stimularii serviciilor ce pot fi furnizate de celelalte sectoare nonstatale. O data acceptata aceasta idee, atentia ar urma sa se concentreze pe analiza si evidentierea diferitelor tipuri de relatii ce se pot stabili între diferitele sisteme ofertante de servicii. De exemplu, un model bazat pe coexistenta diferitelor tipuri de organizatii ofertante de servicii ar putea fi imaginat în felul urmator: împreuna cu guvernul si organizatiile pentru profit, organizatiile nonprofit pot despovara, înlocui sau fortifica sistemele sociale primare de genul familiei, grupurilor de vecinatate sau prieteni. În relatie cu sectorul public, agentiile voluntare pot înlocui, influenta, extinde si îmbunatati activitatea guvernului, dupa cum pot actiona fie ca furnizori suplimentari (prin oferta de servicii alternative suplimentare), fie ca furnizori complementari (prin oferta unor servicii de tipuri diferite). Totodata, având în vedere ca exista o tendinta de crestere a dependentei agentiilor voluntare de fondurile guvernamentale, se poate chiar vorbi de functionarea acestora ca agenti publici sau "vânzatori" ai serviciilor guvernamentale (Kramer, 1987). Organizatiile nonprofit, în special cele care si-au extins aria activitatilor comerciale, pot concura, de asemenea, cu organizatiile pentru profit în furnizarea multor produse si servicii comparabile. În SUA, spre exemplu, se admite ca, pe masura ce tendinta de privatizare a serviciilor publice câstiga teren, este posibil sa asistam si la schimbari profunde în functionarea organizatiilor nonprofit, ca urmare a aplicarii unor noi politici de catre guvernele centrale si locale. Astfel, multe guverne, în dorinta cresterii productivitatii si scaderii costurilor, au început sa contracteze serviciile sociale si de sanatate atât cu firmele pentru profit, cât si cu agentiile nonprofit. Se prefigureaza deci o abordare mai pragmatica, centrata pe politica de contractare a serviciilor nu atât în functie de criteriul asocierii si colaborarii traditionale dintre guvern si sectorul voluntar, cât bazata pe criterii de performanta si eficienta de cost.

Oricum, ceea ce apare cu forta evidentei este ca modelarea relatiilor dintre sectorul nonprofit si celelalte sisteme institutionale ofertante de servicii este în mare masura mijlocita de rolul reglator pe care îl joaca înca sistemul guvernamental în distributia sau "redistributia" raspunderilor privind bunastarea sociala. Dependenta celor mai multe agentii alternative de servicii sociale, fie ele nonprofit sau pentru profit, ca si a retelelor informale, de sprijinul financiar guvernamental acordat sub o forma sau alta (contractare, cumparare, subventionare etc.) implica necesitatea considerarii consecintelor unei astfel de dependente din punctul de vedere al modelarii relatiilor dintre sistemele institutionale ofertante de servicii. Si întrucât "versiunea institutionalizata a pluralismului bunastarii", respectiv folosirea într-o mai mare masura a sectorului voluntar institutionalizat ca furnizor al serviciilor sociale, este considerata una din alternativele cele mai plauzibile pentru viitorul sistem al bunastarii, analiza ar trebui sa se concentreze atât pe modul de configurare a relatiilor dintre acesta si sectorul public, cât si pe consecintele politicii guvernamentale de implicare mai mare a sectorului nonprofit în oferta de servicii publice.

Unul din modelele cele mai sugestive propuse pentru evidentierea relatiilor functionale dintre sectorul public si cel nonprofit identifica patru tipuri de relatii, constituite în functie de rolul jucat de organizatiile voluntare în asigurarea bunastarii (Kramer,1987):

1. organizatia voluntara este singurul sau *principalul* furnizor de servicii sociale, întrucât nu exista sau exista foarte putine agentii guvernamentale cu profil asemanator;
2. agentia voluntara *completeaza* oferta guvernamentala cu servicii de calitati sau tipuri diferite;
3. agentia voluntara *suplimenteaza* sistemul guvernamental cu servicii similare, dintre care unele pot oferi o alternativa la serviciile guvernamentale;
4. agentia voluntara *substituie* oferta guvernamentala. Un astfel de rol poate fi jucat fie în situatia cumpararii de catre guvern a unor servicii de la agentia voluntara, ceea ce implica transformarea ei într-un agent public, fie atunci când organizatia nonprofit acopera pe cont propriu furnizarea unor servicii pe care guvernul nu le poate asigura sau le furnizeaza într-un mod neadecvat.

Este evident ca, în functie de contextul istoric si socio-politic specific fiecarei tari, organizatiile sectorului voluntar se pot manifesta mai vizibil prin realizarea uneia sau alteia din cele patru functii mentionate. Totusi, experimentarea unor modele diferite de finantare si furnizare a serviciilor sociale a demonstrat ca, cel putin pâna în prezent, nu se poate pune, în nici un caz, problema folosirii sectorului voluntar ca *substitut* al agentiilor guvernamentale. Dimpotriva, s-a constatat ca statul continua sa joace un rol semnificativ atât în asigurarea bunastarii, cât si în influentarea relatiilor dintre diferite sectoare. În ceea ce priveste locul si rolul sectorului nonprofit în "mixul bunastarii", este foarte probabil ca, asa cum sugereaza multi analisti, urmatoarea perioada sa fie caracterizata prin folosirea în si mai mare masura a organizatiilor voluntare ca furnizori de servicii publice. O astfel de tendinta are mai multe justificari. În primul rând, utiliza-

rea sectorului voluntar ca ofertant de servicii ofera asa-numitelor "state ezitante ale bunastarii" o solutie acceptabila în confruntarea cu "declinul de legitimitate" atribuit sistemului guvernamental, precum si cu scaderea încrederii în capacitatea sa de a furniza servicii publice echitabile si eficiente. În al doilea rând, o politica ce încurajeaza contributia sectorului voluntar în asigurarea bunastarii se poate dovedi extrem de atractiva din moment ce substratul sau ideologic vizeaza promovarea privatizarii si a voluntarismului, valori extrem de bine apreciate în foarte multe tari. În al treilea rând, si dincolo de aceste ratiuni pragmatice, viitorul sectorului voluntar va trebui considerat si prin raportare la "sursele puterii" organizatiilor din acest sector. Iar puterea acestor organizatii este conferita de abnegatia si angajamentul persoanelor ce nu vor ezita si nu vor înceta sa lupte pentru solutii specifice la problemele sociale considerate importante. ◢**Mihaela Vlasceanu**◣

Vezi si: asistenta sociala

Bibliografie selectiva: **Kramer (1987); Salamon (1994)**

Servicii de asistenta sociala

Vezi asistenta sociala

Servicii educationale secundare

Alaturi de orele de curs propriu-zise, multe scoli ofera elevilor si alte servicii, precum transportul între casa si scoala, servirea mesei de prânz, activitati recreationale (petrecerea timpului liber), pregatirea temelor în cadru organizat etc., toate acestea purtând numele de servicii educationale secundare, putând fi furnizate de scoala în sine sau cumparate de aceasta de pe piata.

Rolul serviciilor educationale secundare este de a asigura o prezenta mai îndelungata a copiilor la scoala, cu efecte benefice în ce priveste socializarea comuna, fixarea cunostintelor dobândite în cursul actului educational propriu-zis, dar si asigurarea controlului societatii asupra cresterii noilor generatii. Astfel de pachete integrate previn abandonul scolar, pe de o parte, prin faptul ca astfel copii se afla continuu sub supravegherea adultilor (dispare intervalul de timp între terminarea orelor si revenirea parintilor de la serviciu), iar pe de alta parte, prin faptul ca familiile (în special cele nevoiase) sunt astfel sprijinite în cheltuielile lor educationale.

Serviciile educationale se dovedesc adesea extrem de costisitoare din punct de vedere economic. În plus, ele încarca cu responsabilitati suplimentare programul directorilor scolilor. O solutie la acest inconvenient este privatizarea unora dintre ele (transportul, masa), prin cumpararea acestor servicii de la firme private specializate. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politici educationale

Servicii sociale

Serviciile sociale sunt instrumente de realizare a unor obiective sociale, de natura redistributiva. Serviciile sociale sunt deci acele servicii publice ce îsi

propun, într-o forma sau alta, cresterea bunastarii sociale.

Cele mai importante categorii de servicii sociale sunt:

- **în domeniul educational:** scolarizarea gratuita sau subventionata a copiilor pâna la o anumita vârsta, acordarea unor facilitati educationale adultilor etc.;
- **în domeniul protectiei sanatatii**: serviciile pot fi gratuite sau de tip asiguratoriu. Pentru cele de tip asiguratoriu serviciile oferite pot reflecta nu numai nevoia individului, dar si nivelul contributiei;
- **în domeniul protectiei sociale a unor categorii sociale defavorizate sau cu risc crescut**: copiii abandonati, persoanele cu handicap etc.;
- **în domeniul asistentei sociale** în general:
  - servicii de prevenire a saraciei, respectiv excluziunii sociale;
  - servicii de consiliere în vederea cresterii capacitatilor de raportare la mediul social ale unor categorii defavorizate;
  - servicii acordate celor "în nevoie": e.g., cantina de ajutor social, institutii de asistenta sociala, centre de zi de recuperare si/sau supraveghere.

Serviciile sociale, la fel ca si transferurile sociale, pot fi de tip asiguratoriu, ca în cazul serviciilor de sanatate în România, sau pot avea un caracter noncontributoriu. Serviciile sociale ce nu se acorda în baza unei contributii anterioare pot fi universaliste (se acorda gratuit tuturor indivizilor), categoriale (acordate numai anumitor categorii de indivizi) sau de asistenta sociala (acordate în baza nevoilor specifice). ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: asistenta sociala

Sindicat

Prin s. întelegem un tip specific de organizatie cu caracter profesional, democratica si stabila, care reuneste persoane angajate cu contract de munca, în jurul unor scopuri comune (Boboc, 1990):

- pentru a se proteja pe ei însisi si a-i apara pe liderii lor;
- pentru cresterea calitatii vietii de munca a salariatilor;
- pentru negocierea colectiva a contractelor de munca cu partenerii lor sociali (guvernul sau reprezentantii acestora, pe de o parte, si patronatul din diferite sectoare de activitate economica si sociala, pe de alta parte);
- pentru a exprima un punct de vedere al salariatilor pe care îi reprezinta asupra problemelor societatii.

Scopurile de mai sus sunt, în acelasi timp, principii ale sindicalismului pe plan mondial. La acestea se mai adauga si altele: independenta fata de guvern, fata de patronat si fata de partidele politice, unitate în diversitate sindicala si democratie interna.

Sindicatele au structuri de organizare si de afiliere diferite, dupa care pot fi identificate trei mari tipuri:

1. confederatii/sindicate generale (organizatii sindicale din mai multe ramuri economice si/sau din mai multe profesii);
2. federatii/sindicate de industrie sau sindicate profesionale (organizatii

sindicale din aceeasi ramura economica sau din aceeasi profesie);
3. sindicate de întreprindere (unice sau sindicate-casa, organizate pe sectii).

În plan international, Organizatia Internationala a Muncii a elaborat mai multe norme care apara libertatea sindicala. Astfel Conventia nr. 87 din 1948 afirma dreptul egal al salariatilor si al angajatorilor de a constitui organizatii proprii si de a le afilia la alte organizatii similare - federatii, confederatii nationale si organizatii internationale (sindicale si patronale). Conventia nr. 98 din 1949 completeaza precedenta conventie, instituind o protectie adecvata, individuala si colectiva, pentru salariatii care doresc sa devina membri de sindicat. Conventia nr. 138 din 1971 sustine libera exercitare a functiei de reprezentare din partea liderilor alesi de salariatii din întreprindere (lideri de sindicat si independenti alesi ca reprezentanti din partea salariatilor nesindicalisti).

În plan european este garantat dreptul de asociere libera în vederea constituirii si functionarii s., drept înscris în Carta Sociala Europeana, adoptata la Strasburg la 3 mai 1998 (semnata si de România la 30 aprilie 1999).

Potrivit Constitutiei României din 1991, s. se constituie si îsi desfasoara activitatea potrivit cu statutele lor, în conditiile legii, contribuind la apararea drepturilor si la promovarea intereselor profesionale, economice si sociale ale salariatilor (art. 9).

Pentru a obtine personalitate juridica, în majoritatea tarilor lumii, s. trebuie sa aiba un numar minim de membri, care difera de la tara la tara (în România, acest numar, conform Legii sindicatelor nr. 54/1 august 1991, este de minimum 15) si sa se înregistreze la Ministerul Justitiei si la Ministerul Muncii.

În perioada 1919-1984, dupa cum spune si M. Noblecourt, "sindicalismul a facut un pas de gigant în lume" (Noblecourt, 1990, p. 5). Daca pâna în 1919, la Conferinta Internationala a Muncii participau doar 23 de delegati care reprezentau sindicatele pe plan mondial, în 1983 apareau nu mai putin de 130, asistati de 337 de consilieri tehnici, reprezentând practic toate tarile lumii.

În 1980, gradul de sindicalizare în principalele tari ale lumii cu sindicate libere era urmatorul:

Efectivele sindicale în tarile OCDE din 1980

Nr. crt.	Grupuri de tari	Grad de sindicalizare (în %)
1.	Finlanda, Suedia	80-90
2.	Belgia, Danemarca	70-80
3.	Austria, Luxemburg, Norvegia	60-70
4.	Australia, Irlanda, Italia, Marea Britanie	50-60
5.	Germania Federala, Noua Zeelanda	40-50
6.	Canada, Japonia, Olanda, Elvetia, Grecia	30-40
7.	Franta, Spania, Statele Unite, Portugalia	15-30

***Sursa**: *** - Le travail dans le monde, 1985, p. 9.*

În SUA, între 1916 si 1920, cele mai puternice sindicate afiliate la Federatia Americana a Muncii si Congresul Organizatiilor Industriale (AFL - CIO: American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) îsi dublau efectivele (de la 2,1 milioane la 4,1 milioane), apoi cifrele sindicalizarii au început sa urce vertiginos: 10 milioane în 1940, 15 milioane în 1945 si 20,1 milioane în 1980 (Galenson, 1986, p. 53).

La fel vor sta lucrurile în toata Europa Occidentala si, cu unele exceptii, în Australia si Japonia.

Începând cu anul 1980, în lume începe marea criza a sindicalismului. Cu exceptia sindicatelor din Peninsula Scandinavica, toate sindicatele din Europa, ca si sindicatele americane si japoneze se confrunta cu o criza profunda. Sindicatele americane trec de la efectivul de 20,1 milioane de membri în 1980 la 17,4 în 1984, rata sindicalizarii scazând de la 23% la 18,8% (apoi la 17% în 1987).

În Australia si în Canada, în perioada 1940-1988, procentul a ramas relativ constant, de 55%, respectiv 50%, dar în Japonia s-a înregistrat un dezastru, ajungându-se la o adevarata decimare a sindicatelor la fiecare 10 ani, acestea ajungând de la circa 80-90% în 1940 la sub 50% în 1988 (Huxley, Kettler si Struthers, 1986, p. 118).

Dinamica sindicalismului în Japonia

Ani	- % -
1940	80-90
1949	70-80
1970	60-70
1980	50-60
1988	40-50

Aceasta criza se adânceste si mai mult dupa 1989, la originea noii descresteri fiind caderea comunismului în lume. Aceasta noua descrestere are loc si pentru faptul ca cele mai mari sindicate erau inspirate de o ideologie comunista sau socialista, mai putin social-democrata si foarte rar crestin-democrata sau liberala. În Franta, de exemplu, exista cea mai mare dintre toate confederatiile europene, numita CGT - Confederatia Generala a Muncii, ea reprezentând ideologia comunista si având sediul la Praga. Tot în aceasta tara mai existau: CFDT - Confederatia Franceza Democratica a Salariatilor, având o ideologie socialista, CFTC - Confederatia Franceza a Salariatilor Crestini, de sorginte crestin-democrata si Forta Muncitoreasca - Force Ouvricre (FO), de inspiratie social-democrata, precum si CGC - Confederatia Generala a Cadrelor - considerata ca liberala. Lideri de frunte ai acestor mari confederatii, printre care Jean Kaspar (CFDT), Paul Marchelli (CGC), Jean Bornard (CFTC), au propus în 1990, tocmai pentru a preîntâmpina efectele negative produse de caderea comunismului, o “întâlnire istorica” cu reprezentantii FO si FEN (Federatia Educatiei Nationale), fata de care aveau importante diferente ideologice. Recompozitia sindicala care se astepta, ca si noile idei-forta previzibile pentru o noua miscare sindicala nu au mai avut însa loc.

Sindicatele continua sa fie, dupa 1980, “sub perfuzie”, dupa exprimarea lui Gérard Adam, dar se spera ca miscarea sindicala actuala sa se maturizeze, sa renunte la “remorca” unor partide de stânga, la oligarhia ei interna, uneori formata din lideri alesi pe viata, la structurile sale birocratice, care fac din membrii de sindicat o “masa de manevra” între doua campanii electorale (Adam, 1990; Troy, 1986).

Dupa cum spune si Pierre-Eric Tixier, "sindicalismul este confruntat cu nevoia unei redefiniri complexe a structurilor sale, a strategiilor sale si a identitatii colective fondatoare, ceea ce implica o transformare fundamentala si o provocare la adresa esentei sale" (Pierre-Eric Tixier, 1988, p. 212).

Pentru ca sa supravietuiasca, în prezent, guvernele si patronatele încearca chiar sa subventioneze sindicatele, constiente fiind ca fara ele s-ar pierde balanta puterii în întreprinderi, iar reprezentarea organizata a muncii în fata capitalului ar avea de suferit.

Pentru perspectiva, specialistii atrag atentia asupra faptului ca "sindicatele ramân forte legitime într-o societate democratica si mecanisme de aparare si echilibru" (Lipset, 1987, p. 322).

În România, pâna în 1989, sindicatele erau “curele de transmisie” ale partidului unic. Ele alcatuiau un monopol, numit UGSR (Uniunea Generala a Sindicatelor din România). Din decembrie 1989 pâna în prezent (anul 2000), s-au impus în viata societatii românesti patru mari confederatii sindicale, considerate ca reprezentative, conform Legii sindicatelor (Legea nr. 54/1991) si Legii contractelor colective de munca (Legea nr. 13/08.02.1991, înlocuita cu Legea nr. 130/1996, modificata în mai 1998):

- *CNSLR-Fratia - Confederatia Nationala a Sindicatelor Libere din România.*

Data constituirii: CNSLR - 25 ianuarie 1990 (obtine personalitate juridica la data de 19 februarie 1990). Primul congres: 28-30 iunie 1990. La data congresului, CNSLR avea 22 de federatii si asociatii sindicale si 36 de uniuni sindicale, ligi si federatii judetene.

Devine *CNSLR-Fratia* în noiembrie 1994. Printre fondatori si presedinti ai confederatiei se numara primul presedinte, Victor Ciorbea (devenit lider, apoi prim-ministru al României, dupa alegerile din noiembrie 1996, un an), si Miron Mitrea, presedintele Fratiei, presedinte executiv al CNSLR-Fratia, dupa fuziune (ulterior si el lider politic);

- *Confederatia Nationala Sindicala Cartel ALFA.*

Data constituirii: 7 iunie 1990 (obtine personalitate juridica la data de 19 februarie 1990). Primul congres: 20 noiembrie 1990. Înca de la început s-a constituit pe baza exclusiva a unor federatii care au luat forma unui cartel sindical (initial 8 federatii profesionale puternice din domeniile: petrol, electronica si electrotehnica, chimie si petrochimie, constructii de masini, mine, metalurgie si siderurgie si energie. Este singura confederatie care si-a declarat doctrina sindicala crestin-democrata. Presedinte de la constituire pâna în prezent (2001): Bogdan Iuliu Hossu;

- *BNS - Blocul National Sindical.*

Data constituirii: noiembrie 1991. Primul congres: 11-13 noiembrie 1991. Initial avea 20 de federatii, aliante, uniuni si sindicate de întreprindere (cele

mai importante reprezentau ramurile energetica, centrale nuclearo-electrice, posta si telecomunicatii, tipografi si ziaristi, lucratori la metrou, constructori de masini si de automobile, navalisti, automatisti etc.). Printre fondatori si presedinti ai confederatiei se numara primul presedinte, Matei Bratianu, apoi Dumitru Costin;

- *CSDR - Confederatia Sindicatelor Democratice din România.*

Data constituirii: august 1995. Primul presedinte: Victor Ciorbea (dupa plecarea sa din CNSLR-Fratia). S-a format initial pe structura unei federatii din învatamânt.

În mai multe sondaje de opinie s-a constatat o încredere constant scazuta în sindicate din partea opiniei publice românesti si cu tendinte de regresie în viitor. Dintr-un total de 18 institutii, sindicatele se aflau pe locul 15, în iunie 1998, cu 23% în favoarea lor ("multa si foarte multa încredere în sindicate") si 65 % în defavoarea lor ("putina si foarte putina încredere"). Anterior, sindicatele din România înregistrasera urmatoarele procente de "multa si foarte multa încredere": martie 1997 - 28%; iunie 1997 - 21%; septembrie 1997 - 28% si decembrie 1997 - 26% (CURS, 1998, p. 21).

Pe plan mondial, exista urmatoarele mari organizatii internationale sindicale:

- ***Federatia Sindicala Mondiala*** *(FSM), creata în 1945, cu 91 de organizatii sindicale din 71 de tari, avea 214 milioane de aderenti în 1989, cu afilieri în întreaga lume (11 uniuni internationale ale sindicatelor pe ramuri), cu sediul la Praga;*
- ***Confederatia Internationala a Sindicatelor Libere*** *(CISL), creata în 1949, printr-o sciziune în rândul FSM, cea mai importanta astazi în lume si considerata a fi cea mai democratica, dupa caderea comunismului în lume. Are efective relativ egale în toate zonele geografice de pe mapamond (214 milioane de aderenti în 1989) si are sediul la Bruxelles;*
- ***Confederatia Mondiala a Muncii*** *(CMM), creata în 1920 (sub numele de Confederatia Internationala a Sindicatelor Crestine, numele actual datând din 1968), este alcatuita din 88 de organizatii sindicale nationale si 8 federatii internationale profesionale, importanta în tarile slab dezvoltate ale lumii, avea în 1989 circa 15 milioane de aderenti, dar cu efective în crestere dupa 1990 si are sediul la Bruxelles;*
- ***Confederatia Internationala a Cadrelor (CIC)*** *a fost creata în 1991, are ca membri organizatii sindicale nationale ale cadrelor din 7 tari ale Uniunii Europene si 5 federatii internationale profesionale si are sediul la Paris.*

Fiecare din aceste organizatii sindicale internationale are statut consultativ la **Organizatia Internationala a Muncii**, organism tripartit, cu sediul la Geneva, unde sunt prezente delegatii sindicale (reprezentarea lor se gaseste si la alte organisme, cum ar fi ONU si Uniunea Europeana).

Pe lânga aceste sindicate mondiale, exista si alte structuri internationale:

- ***secretariatele profesionale internationale*** *(SPI), care sunt federatii ce regrupeaza sindicate de ramura din diverse tari (de*

exemplu, în 1989 erau 16 asemenea SPI, printre care Federatia Internationala a Salariatilor din Domeniul Metalelor, Federatia Internationala a Minerilor etc.);

- ***organizatii regionale ale sindicatelor**, dintre care cele mai importante sunt: Confederatia Europeana a Sindicatelor (CES, creata în 1873, grupând 36 de organizatii din 21 de tari din Consiliul Europei, cu 34 de milioane de aderenti), Confederatia Internationala a Sindicatelor Arabe, Organizatia Unitatii Sindicale Africane, Consiliul Nordic al Sindicatelor, Consiliul European al Sindicatelor din Politie (CESP, creat în 1988, regrupând sindicate nationale ale politistilor europeni, cu efective totale de circa 60.000, cu sediul la Lyon) etc.* ◢**Ion Boboc**▲

Vezi si: parteneriat social; neocorporalism

Bibliografie selectiva: **Adam (1990); Galenson (1986); Huxley et al. (1986); Lipset (1986); Noblecourt (1990); Tixier (1988); Troy (1986)**

Sisteme de asigurari de pensii

Pensia este un venit ce revine individului ca urmare a diminuarii sau pierderii capacitati sale de munca o data cu înaintarea în vârsta. Varietatea modalitatilor de pierdere a acesteia a dat nastere diferitelor tipuri de pensii: *pensii pentru limita de vârsta*, ca urmare a împlinirii vârstei de pensionare, *pensii de boala si invaliditate*, ca urmare a unor accidente de munca sau a unor probleme de sanatate care afecteaza integral sau partial capacitatea de munca, *pensii de urmas*, acordate membrilor familiei salariatului care a decedat atât timp cât acestia nu se pot întretine singuri. În lipsa veniturilor din munca, indivizii ar fi expusi pericolului de a nu putea supravietui. Pensiile sunt, asadar, un venit de înlocuire a veniturilor din munca (salariale), o compensatie acordata individului (familiei acestuia) pentru pierderea (integral sau partial) a capacitatii sale de a munci si deci de a-si asigura resursele materiale necesare traiului. În acelasi timp, se tine cont de faptul ca o perioada a vietii individul a contribuit prin munca sa la dezvoltarea societatii si, prin urmare, pensiile sunt si o recunoastere sociala a muncii depuse.

Dreptul la pensie este un drept câstigat prin participarea la procesul de productie, unanim recunoscut astazi de statele bunastarii. Ceea ce diferentiaza diferitele modele ale acestuia în legatura problematica pensiilor este modul în care se formeaza sursele lor de finantare, ca si nivelul acestora. Un punct de vedere (cel libertarian) este acela ca individul este direct responsabil de nivelul sau de trai de-a lungul întregii sale vieti adulte, incluzând aici si perioada de dupa încetarea activitatii productive. Pentru asigurarea veniturilor din pensii, el are la dispozitie posibilitatea economisirii în timpul vietii active. Criticile aduse acestei abordari sunt acelea ca indivizii nu au un comportament rational economic si ca, fara sa li se impuna, ei nu vor manifesta un comportament constant de economisire. Exista astfel riscul ca, la încetarea activitatii productive, ei sa nu dispuna de fonduri suficiente pentru supravietuire, cazând în grija statului sarcina de

a le asigura. Mai mult, este posibil ca, din motive independente de ei, activitatea sa înceteze de timpuriu, caz în care nu ar fi timp suficient pentru a se forma resursele necesare supravietuirii în perioada de viata ramasa. Pe de alta parte, aceste fonduri individule vor fi puternic afectate într-un mediu inflationist. Ambele situatii contureaza necesitatea interventiei statului în crearea si reglementarea fondurilor de pensii. Este astazi acceptat ca încetarea participarii la activitatea productiva este un eveniment cert, dar cu probabilitati de realizare diferite, în functie de vârsta individului, starea lui de sanatate, securitatea locului sau de munca si hazard (accidentele la locul de munca sau în afara acestuia). Problema pensiilor este vazuta în termeni de asigurare, asemeni asigurarii împotriva oricaror situatii de risc. Formarea fondurilor de pensii are la baza principiul asigurarilor.

În timp s-au dezvoltat doua mari sisteme de asigurari de pensii: sistemul asigurarilor private si cel public. Primul este reprezentat în cea mai mare parte de *pensiile ocupationale*. Sistemele (planurile) de pensii ocupationale sunt organizate (create) de catre patroni. Primele încercari au fost facute în Statele Unite, în 1875, când o companie de transport feroviar a decis sa asigure pensii muncitorilor cu peste 20 de ani vechime, a caror sanatate si capacitate de munca erau afectate. O categorie de pensii ocupationale este acordata de statul-angajator angajatilor sai. Aceasta forma este chiar mai veche, datând din 1834, în Marea Britanie. O ramura mai putin extinsa a asigurarilor private s-a dezvoltat, începând cu cea de-a doua jumatate a secolului trecut, în jurul asociatiilor de prietenie, de ajutorare mutuala sau al altor organizatii de economisire delimitate social, profesional sau de sindicate. O forma moderna a asigurarilor private sunt *sisteme actuariale*. În prima jumatate a secolului XX, sistemele private au dovedit ca nu pot acoperi în mod satisfacator spatiul dintre venitul pierdut si sprijinul acordat de familie, retele caritabile si stat, astfel încât *asigurarile sociale* bazate pe solidaritatea intra si intergenerationala au cunoscut o tot mai accentuata extindere. Sistemul asigurarilor sociale a aparut la scara nationala prima data în Germania, în anii '80 ai secolului XIX, initial pentru boala, apoi pentru accidente si, în cele din urma, pentru invaliditate si batrânete. Pâna la începutul secolului XX, multe tari introdusesera deja o forma sau alta de p., dar numarul de pensionari si cheltuiala efectiva cu plata pensiilor erau mai degraba marginale. Preocuparile legate de dezvoltarea unui sistem de pensii s-au intensificat abia dupa al doilea razboi mondial. Pâna la începutul secolului, pensiile urmareau predominant sa acopere pierderea capacitatii de munca a individului ca urmare a avansarii în vârsta, care, de altfel, se prelungea peste 65 de ani, nefiind nici pe departe gândite sa asigure un venit de înlocuire ca urmare a încetarii activitatii. Îngrijirea persoanelor vârstnice era considerata o problema a familiei sau a bisericii si - eventual - a statului, prin formele de sprijin al saracilor, ceea ce, la vremea aceea, atragea adesea stigmatul social. Forta sindicatelor si curentul liberal de la începutul secolului XX au fost cele care au impus stabilirea unei vârste de pensionare si pensia pentru limita de vârsta. Intensificarea procesului indus-

trializarii a dus la extinderea angajarii în munca, astfel ca, în preajma celui de-al doilea razboi mondial exista deja o presiune asupra fondurilor de pensii - si asa serios zdruncinate de criza economica - care se dovedeau insuficiente. A aparut astfel evident ca problemele populatiei vârstnice trebuie sa stea în atentia statului. În perioada postbelica, statele moderne si-au intensificat preocuparile privind segmentul celor care pierd veniturile din munca prin sistemul asigurarilor sociale sau prin masuri de combatere a saraciei.

Statele Unite au agreat în cea mai mica masura sistemul asigurarilor sociale si, oricum, începând abia din 1950. S-a dezvoltat aici în schimb un foarte complex sistem pe pensii ocupationale sub forma planurilor de pensii elaborate de companii (sau ramuri), puternic încurajat în perioada razboiului si imediat dupa aceea, prin politica de control salarial si cea de impozitare a veniturilor companiilor. Prin scutire de impozite si încurajarea încheierii unor contracte de munca, contracte care asigurau salariatului atractive beneficii în natura, patronii au fost motivati sa contribuie considerabil la crearea fondurilor de pensii pentru salariatii lor. O buna parte din ceea ce ar fi trebuit sa intre în bugetul statului sub forma impozitelor a contribuit la formarea fondurilor de pensii. Dupa 1950, intensificarea mobilitatii profesionale a impus, asemanator tuturor statelor care optasera pentru pensii ocupatioanale, reglementari specifice acestei situatii, prin dezvoltarea unor planuri multipatron. Nivelul pensiei fiind determinat de perioada de cotizare, era important ca, prin succesiunea locurilor de munca si eventuala schimbare a planurilor de pensii, sa se asigure continuitatea anilor de contributie (mai ales pentru îndeplinirea minimului). Aceste fonduri se constituie în fonduri de acumulare. Compania le poate gestiona ea însasi sau le poate încredinta unei companii de asigurari, fiind surse de investitie si de profit pentru organizatorii lor.

Asigurarile private pot fi instituite de indivizi sau grupuri si sunt, dupa cum urmaresc sau nu obtinerea de profit, comerciale sau reciproce. Companiile pot oferi angajatilor lor posibilitatea asigurarilor ca bonusuri, în completarea sistemelor publice de pensii. În reglementarea lor, statul intervine pentru a se evita abuzurile si proasta functionare, prin urmarirea cerintelor de asigurare, fondurile de garantare, solvabilitatea, investitiile. O forma speciala a asigurarilor de pensii sunt cele individuale. În cadrul lor, individul participa independent, spre exemplu, sub forma asigurarilor de viata pe 20 de ani. Pentru aceasta, el cotizeaza periodic cu o suma predeterminata, în raport cu valoarea asigurarii pe care o vizeaza în cazul realizarii evenimentului (deces, pierderea capacitatii de munca) si a termenului. La expirarea perioadei asigurate, în absenta realizarii evenimentului, individul poate intra în posesia valorii de asigurare. În cazul realizarii acestuia în decursul perioadei de asigurare, suma cuvenita joaca rol de pensie pentru pierderea capacitatii de munca, pensie de handicap sau pensie de urmas, de care beneficiaza membrii familiei individului. Acest tip de asigurare este evident unul modern, la care au acces în principal cei cu venituri mari.

Asigurarile sociale de pensii s-au dezvoltat, la rândul lor, prin doua moda-

litati concurente de organizare: sistemul transferurilor în flux si acumularea în fonduri speciale. În prima categorie, plata se face pe masura de apare nevoia (*pay as you go* - PAYG), iar în cea de-a doua la maturizarea fondului, adica la momentul în care se atinge un anumit prag al veniturilor încasate si acumulate. În cazul *sistemului PAYG,* generatia activa o sustine financiar pe cea vârstnica. Fondurile de pensii se creeaza prin contributia obligatorie a salariatilor, stabilita procentual în relatie cu veniturile lor salariale. Nivelul pensiei se stabileste procentual cu veniturile avute si perioada de contributie. Avantajele acestui sistem sunt flexibilitatea sa si faptul ca poate începe aproape imediat ce a fost constituit. În cazul dezechilibrelor dintre generatii, pot aparea însa dificultati în functionarea sistemului, motiv pentru care se recomanda dezvoltarea în paralel a asigurarilor pe baza de fond si a celor private. În cazul tarilor socialiste, asigurarile sociale sub forma sistemului PAYG au fost adesea modelul singular al sistemelor de pensii. În anii tranzitiei, insuficienta resurselor statului datorata restructurarilor economice si cresterii raportului de dependenta activi/pensionari a determinat guvernele acestor tari sa se orienteze spre surse suplimentare de pensii în forma unor sisteme private de asigurari.

Sistemul românesc de pensii este unul cu traditie. Primele asigurari de pensii (1902 - Legea Missir) au avut în vedere cazul de boala si deces. Asigurarile pentru maternitate, invaliditate din boala, de batrânete si contra accidentelor s-au introdus în 1912. Pâna în 1933 au fost dezvoltate o serie de sisteme de plata a diferitelor categorii de pensii, pentru ca apoi, prin Legea Nenitescu, acestea sa fie unificate, introducându-se o singura contributie de asigurari sociale suportata de salariati, patroni si o subventie a statului. În perioada comunista, bugetele asigurarilor sociale au cuprins toate persoanele salariate, indiferent de venit. Ele au urmarit în principal acordarea de pensii de batrânete, de invaliditate, de urmas, dar si ajutoare banesti în caz de boala, deces sau ajutoare de maternitate. Anumite categorii de persoane ocupate (agricultori, membri ai cooperativelor mestesugaresti, ai cultelor, ai uniunilor de creatie si avocatilor) au avut propriile lor sisteme de asigurare. Din 1966 a fost introdus un sistem de pensii suplimentare, prin contributii obligatorii ale populatiei ocupate, organizate într-un fond distinct.

În cazul *asigurarilor pe baza de fond,* individul contribuie periodic la formarea unui fond individual, timp de cel putin 10 ani (dar nu mai mult de 30), la împlinirea caruia este îndreptatit sa primeasca suma acumulata în aceasta perioada. Suma disponibila se constituie într-o pensie viagera, al carui cuantum depinde de suma acumulata si de speranta de viata la momentul pensionarii. Avantajul sistemului consta în faptul ca este o modalitate de atragere a resurselor de la populatie si constituirea astfel a unor fonduri de investitie. Principalele probleme legate de acest sistem sunt protejarea fata de inflatie si corecta si eficienta lor gestiune pâna la momentul în care individul are dreptul sa intre în posesia lui. Acesta este cunoscut ca modelul asigurarilor Americii Latine.

Delimitarea între public si privat, adica între social si individual, a devenit

astazi - datorita variatelor forme de finantare si obtinere a pensiilor în statele moderne - usor neclara. E.G. Andersen (1990) sugereaza ca aceasta diferentiere se face în baza legilor si, prin urmare, definim un sistem ca fiind public daca este direct administrat si legiferat de stat sau daca exista un mandat guvernamental explicit care defineste un anume tip de pensii care urmeaza a fi acordate de sectorul privat. În absenta acestora, drepturile de pensii se obtin în baza unor aranjamente contractuale particulare. Parerea este împartasita si de alti autori, care, într-o exprimare diferita, considera ca distinctia public/privat este data de obligativitatea participarii la constituirea fondului de pensii: daca ea exista, atunci vorbim de sisteme publice. Pe baza analizei structurii cheltuielilor destinate pensiilor, E.G. Andersen schiteaza o clasificare a sistemelor de pensii ale statelor dezvoltate. Delimiteaza astfel un model al dominatiei sistemelor de asigurare de stat (Germania, Franta, Italia, Belgia, Austria, Japonia), în care statusul individului este determinant în stabilirea drepturilor de pensie, un altul al predominantei sistemelor private, acolo unde guvernele au optat pentru un model rezidualist de interventie statala în asigurarea bunastarii individului (Statele Unite, Canada, Australia, Elvetia), si un al treilea, în care drepturile sociale recunoscute individului dizolva privilegiile statusului si influentele pietei (Suedia, Norvegia, Noua Zeelanda). Marea Britanie ramâne în afara acestei clasificari, deoarece pentru sistemul sau de pensii centrat pe acordarea unei pensii de baza oricarui individ care înceteaza activitatea la termen, la care se adauga o pensie suplimentara în raport cu veniturile anterioare si perioada de cotizare, finantata atât public, cât si prin sisteme ocupationale, prin contributia indivizilor, a patronilor, a fondurilor publice de pensii si a unuia general, este greu de identificat tipul predominant.

Se vorbeste astazi despre interdependenta celor doua tipuri de asigurari, care se conditioneaza (genereaza) una pe alta. Imprecizia delimitarii public/privat, fiecare dintre sisteme alunecând spre caracteristicile celuilalt, este un argument în acest sens. Totodata, este recunoscut faptul ca asigurarile de stat raspund mai bine cerintelor de protectie sociala decât cele private. În tarile în care predomina cele private, asigurarile sociale se adreseaza mai degraba salariatilor cu venituri mici si celor ale caror venituri nu permit economisirea (si, prin urmare, participarea la fonduri private). Mai mult, în sistemele publice, nivelul de protectie este în general mai ridicat. Acolo unde nivelul pensiei este forfetar, suplimentat cu diferite ajutoare din surse publice sau private (dupa modelul Beveridge - Marea Britanie, Irlanda, Olanda, Danemarca), iese în evidenta obiectivul combaterii saraciei, în timp ce, în tarile în care drepturile de pensii sunt calculate ca procent din veniturile anterioare (dupa modelul Bismark - Germania, Italia, Franta, Spania, Portugalia), este mai evidenta functia de înlocuire a veniturilor si preocuparea pentru pastrarea nivelului de trai al individului. Statele foste socialiste s-au înscris si ele în acest din urma caz, considerându-se chiar ca populatia vârstnica a fost aparata de saracie prin pensii. La baza acestei opinii a stat argumentul ca în nici una dintre tari

pensionarii nu au fost suprareprezentati în rândul saracilor.

În perioada de criza a statului bunastarii, sistemele de pensii au trecut printr-un proces de reforma. În tarile industrializate, aceasta s-a încheiat spre mijlocul anilor '80, pentru ca dupa 1990 sa vina rândul tarilor fostului bloc socialist. Atât unele, cât si celelalte au urmarit sa îmbine cât mai bine protectia sociala si responsabilitatea autoprotectiei, în conditiile în care statele bunastarii au fost martorele unor schimbari majore în functionarea pietei muncii si ale unei evolutii demografice care a indus presiuni semnificative asupra fondurilor de pensii si a resurselor sociale ale statului în general. Pe de o parte, a trebuit sa se aiba în vedere extinderea formelor atipice de angajare si a muncii în afara granitelor tarii sau în companii multinationale, dar si cresterea somajului si, în principal, a celui structural. Acestea însemnau prevederi speciale de pensionare pentru diferite categorii de salariati care sa poata deveni eligibili pentru pensionare, ceea ce a reclamat si sporirea fondurilor de pensii, si asa intens solicitate prin cresterea sperantei medii de viata. O modalitate de eliberare de presiunea cererii a fost cresterea vârstei legale de pensionare pentru limita de vârsta sau (indirect) a perioadei minime de cotizare. Alaturi de aceasta, pentru tarile în tranzitie s-a sugerat si reducerea ratei de înlocuire a veniturilor. România a adoptat în 2000 o lege prin care urmareste adaptarea reglementarilor legate de pensionare la tendintele actuale. Printre reglementari este prevazuta prelungirea vietii active pâna la 60 de ani pentru femei, respectiv 65 de ani pentru barbati, prelungirea stagiului minim de cotizare de la 10 la 15 ani, ca si a acelui complet de la 25 la 30 de ani în cazul femeilor, respectiv de la 30 la 35, unificarea sistemelor de asigurari sociale, reechilibrarea contributiilor salariat-angajator la constituirea fondului de pensii suplimentare (în prezent, contributia salariatului fiind doar de 3%), cât si limitarea maxima si minima a pensiilor viitorilor beneficiari si reducerea rolului asigurarilor sociale de stat la întretinerea veniturilor pensionarilor.

Banca Mondiala recomanda în 1994 tarilor în tranzitie realizarea unor sisteme de pensii multisuport. Un prim suport ar fi acela al asigurarilor de stat (PAYG), obligatoriu, desemnat sa asigure un venit de baza persoanelor vârstnice. Un al doilea suport este finantat si administrat pe baze private, de asemenea obligatoriu, bazat pe conturi particulare (asemeni modelului Americii Latine) sau ca planuri ocupationale (asemeni modelului OECD). Cel de-al treilea suport ar urma sa fie creat pe baze voluntare, sever administrat de stat, care sa furnizeze asigurari si economii suplimentare.

Dintre tarile foste comuniste, Letonia este cea care a implementat un astfel de sistem. În altele au fost deja implementate si functioneaza în paralel sisteme de pensii private. Este cazul R. Cehe, unde 20% din forta de munca este acoperita prin aceste fonduri, al Ungariei si al Georgiei, care a adoptat un sistem radical de reforma. Cu toate acestea, procesul de reforma a sistemelor de pensii în aceste tari se dovedeste a fi unul anevoios. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: asigurari sociale; transferuri sociale; pensionare anticipata

Bibilografie selectiva: **Anderson (1990); Munnell (1982); Marginean (1995)**

Sisteme de sanatate

1. Ca principale **avantaje pentru sistemele de asigurari sociale de sanatate** (SASS) sunt citate**:**

- cresterea descentralizarii sistemului, datorita faptului ca plata actelor medicale nu mai revine Ministerului Sanatatii, ci unor organisme (case de asigurare) independente;
- marimea fondurilor destinate sectorului sanitar este independenta de schimbarile prioritatilor politice, importante mai ales în tarile cu fragmentare politica, unde majoritatea este greu de obtinut;
- de asemenea, calitatea asistentei medicale poate spori, având în vedere ca organismele platitoare pot impune standarde de calitate ce trebuie respectate de medicii cu care se afla în relatii contractuale, aspect ce duce la competitie între furnizorii de asistenta medicala;
- definirea clara a pachetului serviciilor de sanatate ce urmeaza sa fie furnizate populatiei ce plateste primele de asigurare, atât în termeni cantitativi (pachetul de servicii oferite), cât si calitativi;
- sprijina stabilirea drepturilor pacientilor în calitatea lor de clienti ai furnizorilor de servicii de sanatate;
- stabilirea de relatii de colaborare fara încarcatura politica cu membrii organizatiilor medicale reprezentative, atâta vreme cât acestea se refera exclusiv la probleme profesionale (pachet de servicii, norme contractuale referitoare la calitate, strângerea de informatii medicale etc.);
- fondurile strânse de casele de asigurari pot fi investite eficient, producând dobânzi, dividende etc. (în functie de legile ce definesc clar ce tipuri de tranzactii financiare sunt permise cu fondurile de rezerva);
- permite o mare diversitate în ceea ce priveste furnizarea îngrijirilor medicale: pot exista furnizori publici si privati platiti din fondurile de asigurari sociale si/sau, în acelasi timp, sa existe si furnizori independenti, platiti din alte fonduri (direct de catre pacienti, de anumite întreprinderi, de companii de asigurari private etc.);
- un alt efect descris al înfiintarii SASS este cel asupra fortei de munca; spre exemplu, un fond cu 15 milioane de membri va necesita circa 15.000 de angajati, platiti din fondurile proprii. În plus, va fi necesar personal suplimentar la nivelul unitatii furnizoare (Weber si Normand);
- în general, la nivel local si regional, se constata o îmbunatatire a infrastructurii ca urmare a introducerii asigurarilor de sanatate (pentru colectarea datelor si rambursarea cheltuielilor sunt necesare sisteme de informatizare si comunicatie moderne, achizitionate de multe ori din alte fonduri decât cele provenite din contributiile membrilor, de obicei prin implicarea comunitatii locale);
- cresterea frecventa a fondurilor disponibile pentru sanatate atât în valoare absoluta, cât si ca procent din PIB;
- separarea stricta a bugetelor face ca contributiile sa nu poata fi folosite pentru alte obiective decât asigurarile de sanatate, aspect esential pentru planificarea sanitara si important mai ales în tarile cu restrictii bugetare, în care exista tendinta de a utiliza fondurile pentru "urgente";
- luarea deciziilor manageriale este mai putin dependenta de schimbarile politicii guvernamentale;

- structura si managementul pot fi mai eficiente, fiind de obicei mai apropiate de functionarea sectorului privat decât de modelul administratiei publice;
- în acelasi timp, si Ministerul Sanatatii are de câstigat în urma introducerii unui asemenea sistem, nemaifiind nevoit sa raspunda solicitarilor salariale (care se realizeaza acum prin negocieri directe între casele de asigurari si organizatiile profesionale), putându-se concentra pe problemele de politica si strategie sanitara;
- rationalizarea serviciilor medicale, inevitabila în orice sistem cu buget limitat, este/poate fi explicita, realizându-se prin intermediul contractelor dintre casele de asigurari, clienti si furnizori; acest lucru, rationalizarea, este dificil de realizat într-un sistem national de sanatate unde deciziile ar trebui sa fie luate de catre politicieni, într-un domeniu cu mare sensibilitate electorala (acesta este de altfel si motivul pentru care, în majoritatea tarilor unde exista sisteme nationale, se afirma comprehensivitatea serviciilor medicale - populatia are dreptul la întreaga gama de servicii disponibile);
- un alt avantaj ar putea fi considerat larga acceptare a acestui sistem de catre corpul medical, sondajele din Europa Centrala si de Est aratând ca majoritatea medicilor chestionati doresc un sistem de asigurari sociale de sanatate;
- transparenta fluxului banilor din sistemul sanitar.

Ca principale **dezavantaje ale SASS** sunt citate:

- dificultatea stabilirii primelor ce trebuie platite de catre cei ce lucreaza pe cont propriu, având în vedere ca aceste prime sunt legate de veniturile realizate, iar acestea tind sa fluctueze în functie de diferite aspecte;
- necesitatea acoperirii din alte fonduri a celor ce nu sunt salariati: someri, elevi, pensionari etc., fapt dificil de realizat mai ales în perioade de recesiune si care poate duce în ultima instanta la necesitatea subventiilor masive din partea bugetului de stat;
- asigurarile de sanatate sunt o forma de taxa pe munca si un cost aditional pentru firme, ceea ce duce la cresterea costului muncii pentru firme si astfel se (poate) ajunge la introducerea acestor prime în costul produselor, astfel cumparatorii acestor produse suportând o parte din costul asigurarilor de sanatate al firmei si al salariatilor acesteia. Se poate adauga la aceste potentiale dificultati, descrise pe larg în literatura, si faptul ca, pentru un sistem de asigurari, costurile administrative sunt substantial crescute fata de un sistem bazat pe impozite generale, mai ales în perioada de început, când trebuie realizata infrastructura; totusi, multe din aceste posibile dificultati pot fi depasite prin masuri legislative adecvate (de exemplu, reduceri de impozite pentru sumele platite de patroni pentru asigurarea salariatilor, fapt ce poate descuraja includerea acestora în costurile de productie).

2. Tipul de **sistem bazat pe contributii voluntare (privat) are ca avantaj** major stimularea competitiei între furnizorii si finantatorii serviciilor medicale care au interesul sa atraga cât mai

multi bani si deci câti mai multi clienti, fapt ce duce la sporirea ofertei cantitative si calitative oferite pacientilor.

Principalele **dezavantaje** ale acestui model se refera la:

- slaba acoperire a populatiei, în special a celei cu venituri mai modeste si/sau cu probleme de sanatate, având în vedere ca primele de asigurare sunt stabilite în functie de starea de sanatate a persoanei, si nu în functie de capacitatea de plata, ca în cazul SASS;
- de asemenea, acest sistem este puternic inflationist, crescând accentuat costurile sanitare (ca exemplu, SUA cheltuie cca 3000 de dolari per capita/an fata de media de 1.900 de dolari pentru ansamblul tarilor OECD);
- aparitia fenomenului cunoscut sub numele de selectie adversa.

3. În ceea ce priveste **tipul Beveridge**, în care finantarea este predominant de la bugetul de stat, se considera ca un **avantaj** major costul mai redus al administrarii unui asemenea sistem, asociat însa cu o eficienta scazuta a gestionarii fondurilor. Ca si în sistemul de tip bismarckian, acoperirea populatiei este generala, însa, spre deosebire de acesta, de obicei pachetul de servicii oferit populatiei nu este clar definit, în mod traditional neexistând relatii contractuale clare între furnizorii, platitorii si clientii serviciilor sanitare, de regula statul fiind atât cel ce plateste, cât si cel ce furnizeaza asistenta de sanatate, fapt ce a fost considerat raspunzator de calitatea mai scazuta a serviciilor sanitare în aceste tipuri de sisteme. Un alt punct considerat în genere defavorabil acestui tip de sistem este faptul ca, desi sursele financiare ce pot fi puse la dispozitia sistemului pot fi în teorie consistente, având în vedere faptul ca procentul alocat sanatatii este votat de parlament, unde intra în competitie cu alte sectoare bugetare, ca aparare, industrie, interne etc., în practica aceste sume sunt mai mici decât cele strânse prin primele de asigurari, mai ales ca rezultatele investitiilor în acest sector nu sunt vizibile pe termen scurt; în plus, se considera ca lipsa unei implicari directe în finantarea asistentei sanitare a indus la o mare parte a publicului ideea ca sanatatea nu costa si, ca atare, si comportamentul în favoarea unui mod de viata mai sanatos e mai dificil de indus în asemenea sisteme.

Ceea ce se poate constata în ultima vreme este o **tendinta de apropiere** a acestor tipuri de sisteme sanitare, încercându-se combinarea avantajelor din fiecare sistem si eliminarea sau reducerea dezavantajelor. Astfel, în sistemele de tip Beveridge se încearca introducerea unor mecanisme concurentiale, specifice pâna acum sistemelor de asigurari de sanatate; unul din exemplele cele mai cunoscute este cel al sistemului britanic, unde, desi forma de proprietate a ramas neschimbata, s-a introdus o asa-numita competitie interna în interiorul sistemului, anumite unitati sanitare (trusturi) având dreptul sa intre în competitie pentru atragerea de potentiali clienti, în esenta producându-se o separare a furnizorilor de cumparatorii de servicii de sanatate, cu o diminuare a organismelor statale de la toate nivelurile administratiei publice. În acelasi timp, se poate remarca introducerea unor mecanisme de reglementare, în special fiscala, mai accentuate din partea autoritatilor statale în sistemele bazate

pe asigurari, chiar si în cele în care preponderente sunt companiile private. Ar trebui amintit ca, indiferent de tipul sistemului de sanatate, exista diferente notabile în ceea ce priveste modalitatea de lucru a unitatilor si furnizorilor de servicii sanitare, aceasta putându-se face pe baze contractuale obligatorii sau pe baza platii per act (aceasta modalitate este utilizata mai ales pentru medicii lucrând în afara spitalelor) sau pe baze de finantare integrate, situatie întâlnita în cazul în care aceeasi entitate (statul sau comunitatea locala) joaca dublul rol de cumparator si de furnizor de servicii de sanatate. Ca o remarca generala, se poate aprecia ca toate tipurile de finantare au avantaje si dezavantaje, în practica existând posibilitatea de a se combina elemente ale mai multor sisteme pentru atingerea obiectivelor dorite. Spre exemplu, în cazul sistemelor de asigurari sociale de sanatate, în multe tari, o sursa de venituri suplimentara pentru fondurile de asigurari este reprezentata de taxele asupra unor produse considerate ca potential daunatoare sanatatii si care merg direct în fondurile caselor de asigurari (spre exemplu, o anumita cota din impozitele pe tutun, alcool, asigurarea automobilelor). ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: asigurari sociale; finantarea serviciilor sanitare; descentralizarea sistemelor de sanatate

Social-democratia

Aparuta în a doua parte a secolului XIX, în strânsa legatura cu generalizarea proceselor de industrializare si urbanizare din cultura vestica, si sprijinindu-se, în parte, pe miscarea sindicala în plina dezvoltare, social-democratia s-a afirmat ca principala ideologie alternativa pentru *liberalismul* dominant în epoca. Gruparile de orientare social-democrata timpurii (precum gruparea fabiana din Anglia) militau pentru un stat mai activ în domeniul social, care sa îsi protejeze cetatenii, furnizându-le servicii sociale (educatie, sanatate) într-un cadru al administratiei rationale, bazate pe sprijinul profesional al expertilor si pe supervizarea corpurilor reprezentative, alese în mod democratic (Clark, Cohraine si Smith, 1992). Accentul cade, în discursul fabianistilor, pe munca unei birocratii rationale, axate pe stiinta (expertii erau experti pentru ca aveau cunostinte sistematice în domeniul lor). Expertii identifica si previn problemele sociale. Saracia este privita ca o trasatura structurala a capitalismului, iar somajul este explicat drept o consecinta a anarhiei pietelor capitaliste.

Social-democratia si *socialismul* au evoluat împreuna, fiind curente de gândire asemanatoare. Diferenta esentiala care a condus la schisma de la începutul secolului dintre cele doua miscari a constituit-o modul de schimbare a societatii, modul în care statul trebuie transformat si apropiat de indivizi: socialismul a optat pentru revolutie, iar social-democratia pentru reformarea sistemului capitalist din interiorul acestuia.

Pentru social-democratie, statul - creat pentru a servi societatea - este cel care trebuie sa îndrepte inegalitatile naturale dintre oameni si disfunctionalitatile economiei de piata, imperfecta prin natura ei. Valorile fundamentale promovate sunt egalitatea de sanse si solidaritatea sociala. Produsul lor îl

constituie statul bunastarii, un stat interventionist, guvernat de principiul redistribuirii venitului printr-o fiscalitate ridicata, gestionata de un sistem bine organizat de experti ai statului. Programele sociale propuse sunt dominate de principii universaliste, concretizându-se în transferuri ce nu presupun o testare prealabila a mijloacelor beneficiarilor individuali. Ocuparea cât mai înalta a fortei de munca este considerata de social-democrati drept cea mai potrivita cale de atenuare a problemelor sociale si constituie expresia accentului pus pe prevenire. Impozitarea ridicata si transferurile universale reusesc, în viziunea social-democrata, sa elimine dependenta individului de familie, înlocuind-o cu o dependenta de societate - determinând o integrare sociala puternica.

Eliminarea saraciei, obiectivul fundamental al social-democratilor, este realizat prin asigurarea unei egalitati de venit atât pretransfer, cât si posttransfer (Goodin, Headey, Muffels si Dirven, 1999, p. 246-247). Transferurile guvernamentale catre populatie iau în considerare furnizarea universala si gratuita a serviciilor de sanatate si educatie, universalitatea beneficiilor adresate familiilor si copiilor, asigurarea de locuinte sociale pentru toate familiile aflate în nevoie si beneficii ridicate si pe termen lung pentru cei aflati în somaj.

Social-democratia a dominat scena politica vest-europeana în perioada postbelica. Confruntata cu criza statului bunastarii declansata în anii '70 si cu ascensiunea neoliberalismului, spre sfârsitul anilor '80, social-democratia a început sa îsi reevalueze pozitiile si sa îsi reformeze oferta politica. Ceea ce Anthony Giddens (1998) numeste *cea de-a treia cale* reprezinta în fapt o noua directie de dezvoltare propusa de social-democratia vest-europeana. Lucrarea lui Giddens cu acest titlu (*A treia cale*) sintetizeaza ideile de baza ale acestei noi orientari. Ea cauta sa raspunda multiplelor provocari la care a fost supusa social-democratia în ultima perioada: criza statului bunastarii din anii '70, ascensiunea dreptei politice, globalizarea, schimbarea orientarilor valorice de la modernism la postmodernism, asa cum arata Inglehart (1997), de care este legata si adeziunea crescuta a opiniei publice fata de miscarile de tip ecologist. Orientarile trasate de "cea de-a treia cale" au fost introduse pe agenda politica a unor partide de tip social-democrat si încununate de succes în lupta electorala în Marea Britanie si Germania.

Cea de-a treia cale propune o redefinire a notiunii de egalitate, aratând ca egalitatea trebuie înteleasa ca incluziune, oferind ca solutie pentru combaterea excluziunii cresterea nivelului de educatie si a pregatirii profesionale. Din punct de vedere economic, adeptii acestei orientari opteaza pentru mentinerea proprietatii publice asupra unor sectoare economice, însa în contextul unei noi economii mixte, care trebuie sa asigure o "sinergie între sectorul public si cel privat, utilizând dinamismul pietei în interesul public" (Giddens, 1998, p. 99). De asemenea, aceasta orientare renunta la ideea social-democratiei traditionale, conform careia serviciile implicate în furnizarea bunastarii trebuie sa fie prestate exclusiv de institutii care apartin statului, aratând necesitatea implicarii si altor forte, precum comunitatea locala si a organiza-

tiilor voluntare, în acest proces. Din acest motiv, este pus un accent deosebit pe dezvoltarea societatii civile.

Un alt concept care este redefinit este cel de bunastare, propunându-se un nou concept, cel de *bunastare pozitiva*. Acesta este practic opus notiunii de bunastare utilizata de Beveridge, care era focalizata negativ pe lupta împotriva nevoilor, bolii, ignorantei, mizeriei (conditiile sordide), lenei. Bunastarea pozitiva este dobândita prin contributia individului si prin interventia altor agenti si este functionala pentru producerea bogatiei. Giddens arata ca bunastarea nu este în esenta un concept economic, ci unul psihologic, care se refera la starea de bine individual (*well-being*), de aceea beneficiile si avantajele economice sunt necesare, dar niciodata suficiente pentru bunastare. Din acest motiv, serviciile care se ocupa cu asigurarea bunastarii ar trebui sa fie preocupate de oferirea nu numai de servicii economice si de alta natura (de tipul consultanta psihologica).

În acest context, statul bunastarii traditional ar trebui înlocuit de *statul investitiei sociale* (*social investment state*), care sa opereze în cadrul societatii bunastarii pozitive. Strategia de baza în cadrul statului investitiei sociale consta nu în furnizarea de beneficii economice directe, ci în investitia în capitalul uman, care contribuie la cresterea egalitatii întelese ca incluziune si furnizeaza resurse pentru asumarea riscului. Noua orientare social-democrata considera ca "managementul eficient al riscului nu înseamna numai minimizarea riscului sau protejarea împotriva acestuia, ci înseamna si utilizarea partii pozitive a riscului si furnizarea de resurse pentru asumarea riscului" (Giddens, 1998, p. 116). Astfel, pentru combaterea somajului, noua cale social-democrata nu propune doar crearea de locuri de munca în sectorul public, ci pune accentul pe cresterea capitalului uman, pe încurajarea initiativei antreprenoriale care duce la crearea de locuri de munca si încurajarea educatiei permanente (*long life education*). ◢**Malina Voicu & Bogdan Voicu**◣

Vezi si: ideologie, liberalismul, socialismul

Bibliografie selectiva: **Clark, Cohraine si Smith (1992), Goodin, Headey, Muffels si Dirven (1999), Giddens (1998), Giddens (2000)**

Socialismul

Având puternice radacini în marxism, doctrina socialista vede în stat o manifestare a clasei dominante. Statul furnizeaza bunastarea doar în schimbul unei supervizari opresive a clasei muncitoare, prin beneficiile acordate cautându-se a fi ascunse cauzele structurale ale saraciei si inechitatii. Este motivul pentru care lordul Beveridge avea sa fie etichetat de socialistii radicali drept "agent capitalist", proiectul sau fiind întâmpinat cu neîncredere. Statul socialist ideal se caracterizeaza prin planificarea economica si sociala - expresie a unui interventionism accentuat. Eradicarea claselor presupune beneficii sociale universaliste, dimensionate la nivelul clasei mijlocii. Asadar, este propusa asigurarea pentru întreaga populatie nu a unui prag minim, ci a unuia maximal. Neîncrederea în functionarea pietei libere conduce la preferinta pentru sisteme de asigurari sociale, educatie si sanatate controlate de stat.

Socialismul

Socialismul s-a dezvoltat simultan cu social-democratia, fiind curente ideologice îngemanate, pâna la schisma din deceniul al doilea, marcata de divergentele de opinie privind modul de corijare a carentelor societatii: printr-o schimbare revolutionara de sistem (optiunea socialista) sau prin reformarea sistemului din interior (social-democratia).

Desi cea mai cunoscuta forma a gândirii socialiste, marxismul, nu reprezinta decât o orientare în cadrul ideologiei socialiste, Vincent (1995) identifica sase scoli de gândire socialista: socialismul utopic, socialismul revolutionar (marxismul), socialismul reformist, socialismul etic, socialismul pluralist si socialismul de piata. În prezentarea de fata nu ne vom opri decât asupra marxismului, pentru ca poate fi considerata orientarea socialista care a marcat semnificativ gândirea si activitatea politica a ultimului secol si asupra noilor orientari socialiste de tipul celui de piata.

Marx, initiatorul socialismului revolutionar, arata ca exista o legatura directa între structura relatiilor de productie si inegalitatea sociala, în societatea capitalista. Modul de distribuire si redistribuire a resurselor în cadrul societatii capitaliste duce la perpetuarea inegalitatii si inechitatii sociale, care este opusa idealurilor egalitariste promovate de doctrina socialista. În acest context, Marx propune schimbarea relatiilor de productie si a modului de realizare a distributiei în societatea capitalista. Calea propusa pentru realizarea schimbarii este actiunea revolutionara. Din perspectiva marxista, societatea ideala este comunismul, dar la care se poate ajunge dupa o trecere printr-un stadiu intermediar, societatea socialista. Caracteristicile societatii socialiste sunt: cresterea si abundenta economica, reducerea diferentelor dintre sat si oras, precum si a celor dintre munca fizica si cea intelectuala, oferirea de servicii sociale conform principiilor socialiste, cresterea spiritului comunitar al cetatenilor. În plan economic, societatea socialista va fi caracterizata de implicarea puternica a statului, socializarea mijloacelor de productie, planificare economica. Societatea comunista presupune însa desfiintarea claselor sociale, abolirea proprietatii private, fapt ce va duce la disparitia inegalitatii sociale, disparitia diviziunii sociale a muncii, înregistrarea unui regres al statului.

Noile orientari socialiste, care includ si socialismul de piata, desi au ca scop instaurarea societatii socialiste, propun alte metode pentru atingerea acestui obiectiv. În plus, imaginea societatii socialiste ideale difera de cea propusa de catre marxism. Calea aleasa pentru a ajunge la socialism este cea a procesului electoral si a reformei parlamentare. Societatea socialista este însa o democratie de tip parlamentar, caracterizata printr-un nivel crescut de crestere economica, în care se pastreaza diviziunea sociala a muncii. Adeptii acestei orientari propun socializarea principalelor mijloace de productie, dar sustin trecerea completa a acestora în proprietate publica sau cooperatista. Forma de proprietate pentru care se opteaza este un mix între proprietatea publica, cea cooperatista si cea privata, cu accent pe primele doua. Fiind sustinatoare ale idealului egalitarist al socialismului, noile orientari îsi propun reducerea inegalitatii, prin oferirea de salarii aproape egale tuturor angajatilor.

Asa cum arata Vincent (1995), trasatura esentiala a socialismului de piata o constituie sustinerea ideii ca economia de piata poate sa existe si fara capitalism, în timp ce capitalismul nu poate exista fara economie de piata. Socialismul de acest tip alatura preocuparii pentru egalitate, bunastare, etica, pe cea pentru eficienta. Chiar daca piata este considerata ca un actor important în alocarea resurselor, mecanismele pietei sunt dublate de interventia statului, care poate sa planifice într-o oarecare masura activitatea economica.

Din punct de vedere al tipului de politici sociale propuse de socialism, acestea contureaza imaginea unui stat al bunastarii de tip universalist, bazat, pe de o parte, pe ocuparea completa a fortei de munca, iar pe de alta parte, finantat din fonduri publice care provin predominant nu din impozitare, ci din veniturile obtinute din activitatea economica, toate marile firme fiind proprietate publica. În acest context, politicile fiscale au un rol foarte redus. În viziunea socialista, accesul la serviciile de educatie si la cele medicale trebuie sa fie universal si gratuit, iar acestea trebuie sa se afle în proprietatea statului. Si pensiile trebuie sa fie tot universale, iar administrarea acestor fonduri trebuie sa o faca tot statul.

În unele sectoare este promovata însa furnizarea cooperatista a bunastarii, incluzând aici serviciile oferite batrânilor si copiilor sau serviciile de locuire. ◢**Malina Voicu & Bogdan Voicu**◣

Vezi si: ideologie; social-democratia; critici la adresa statului bunastarii

Bibliografie selectiva: **Vicent (1995); George si Wilding (1994)**

Solidaritate sociala

Solidaritatea sociala poate fi definita, în sens larg, ca o forma de interdependenta speciala: acea forma de interdependenta care nu se reduce la reciprocitate bazata pe interese individuale. S.s. difera de caritate, prin faptul ca presupune o relatie de interdependenta, si nu de simpla dependenta (Baldwin, 1990). În termenii lui Axelrod, cooperarea si solidaritatea sunt rezultate ale interrelationarii reciproce sustinute (Axelrod, 1984). Altruismul, spre diferenta de s.s., prezinta, similar caritatii, caracteristica unilateralitatii: altruismul este mai degraba o forma de actiune ce tine seama de interesele altor persoane, fara necesitatea unor motivatii ulterioare pentru aceasta (Nagel, 1970, p. 79).

Aceasta definire a s.s. nu este radical diferita de cea conferita de Durkheim solidaritatii organice, ca sistem de interdependente multiple caracteristice unei economii complexe, spre deosebire de solidaritatea mecanica, caracteristica societatilor premoderne, traditionale, înteleasa ca relatii de obligatii si schimb.

Unii autori definesc s.s. în legatura cu coeziunea sociala, integrarea sociala, spiritul comunitar. Adesea însa, delimitarea între concepte nu este foarte riguroasa.

Solidaritate sociala

Geneza solidaritatii sociale este legata de perceptia si împartasirea comuna de catre indivizi a unor riscuri (Baldwin, 1990), indiferent de natura acestora (Durkheim explica solidaritatea organica ca o consecinta a riscurilor si incertitudinilor asociate unei economii dezvoltate). Daca numarul celor care împartasesc acelasi risc este foarte mare, acoperind o proportie semnificativa a unei colectivitati, atunci creste si

probabilitatea de aparitie a unei forme de s.s.

S.s. este asociata unui *model de justitie sociala* definita în termeni de nevoi, caracteristica ideologiilor de tip social-democrat. În mod explicit, unul dintre cele trei deziderate ale socialistilor - egalitate, libertate si fraternitate -, fraternitatea, se refera tocmai la s.s (Barr, 1993). Premisele s.s. sunt, în sine, de natura universalista. Din aceasta perspectiva, s.s. reprezinta întruparea principiului egalitatii indivizilor în fata nevoii: toti indivizii, la un moment dat, în decursul existentei lor, se pot afla în "nevoie". Un corolar al acestui principiu este ca dependenta înceteaza a mai fi avatarul unei minoritati sau al unor grupuri sociale izolate, pierzându-si caracterul stigmatizant. Solidaritatea sociala se manifesta deci prin difuzarea asumarii riscurilor, la nivelul întregii societati, astfel încât oricine este în situatia de a face fata efectelor nedorite ale unui eveniment/actiune sociala sa poata fi ajutat. Dreptul la ajutor se "dobândeste" prin renuntarea - la nivelul întregii societati - la ideea de autosuficienta în fata nevoii. Aceasta pozitie este puternic contestata de catre conservatori (i.e. neoliberali), care favorizeaza modelul justitiei în termeni de merit si rasplata si pentru care principiul suficientei autoajutorarii are o valoare deosebita.

O data cu recunoasterea colectiva a lipsei autosuficientei în fata unor evenimente nedorite, s.s. i se asociaza si un al doilea concept important, pe lânga cel de egalitate (în fata nevoii): universalismul în raport cu riscurile, dar si în raport cu asumarea acestora. Costurile necesare întâmpinarii nevoilor sunt redistribuite catre cei pentru care acestea sunt mai usor de suportat (i.e. plata în functie de posibilitati). S.s. este deci acea interdependenta asumata, ce face ca beneficiile sa fie distribuite în functie de nevoi, iar costurile în functie de posibilitati (ceea ce aminteste de celebra declaratie a lui Louis Blanc, "de la fiecare în functie de capacitati, la fiecare în functie de nevoi"). Redistribuirea asociata asumarii colective a riscurilor comun împartasite este mai degraba de tip orizontal decât de tip vertical: redistributia nu se realizeaza programatic de la cei prosperi catre saraci, ci capata un caracter intrapersonal - fiecare membru contribuie la propria sa bunastare. O consecinta a acestei pozitionari este necesitatea ajustarii nu numai a societatii la nevoile individuale, dar si a individului la mediul sau social.

Daca riscul comun împartasit pare a fi un factor esential în geneza s.s., iar ideologia care preia principiul solidaritatii sociale este cea colectivista si, în particular, social-democrata, modalitatea concreta de manifestare a s.s. este *cetatenia* sociala, respectiv *dreptul social*. S.s. începe acolo unde "conceptul de cetatenie se extinde si asupra aspectelor celor mai personale ale riscurilor si nenorocirilor (…). Ca fiinte supuse riscurilor, indivizii devin egali" (Baldwin, 1990, p. 2). Iar instrumentul de garantare a acestei forme superioare de cetatenie (în termenii lui Marshall, garant al unei egalitati minime umane) este statul bunastarii. *Statul bunastarii* devine deci o forma de *management social al riscurilor*, fie ele naturale, fie manufacturate.

Asigurarile sociale au reprezentat un prim instrument - din punct de vedere al evolutiei istorice - de realocare a (asumarii) riscurilor. Asigurarile sociale, spre deosebire de sistemele de

asigurari benevole, respectiv private, universalizeaza protectia si realoca costurile de asumare a riscului nu în functie de incidenta riscurilor, ci în functie de suportabilitate. Asigurarile sociale caracterizeaza începuturile statului social, i.e. statul bunastarii. Tipul ideal al statului bunastarii, i.e. statul bunastarii institutional (în termenii lui Harold L. Wilensky si Ch. Lebeaux, 1965), trebuie, la limita, sa poata asigura o protectie universala si comprehensiva în fata oricarui risc: "începând din leagan si pâna în mormânt". O astfel de societate în care toti indivizii devin beneficiari, în baza unor drepturi sociale, presupune si o serie de responsabilitati în raport cu un stat nu lipsit de optiuni valorice. Necesitatea ajustarii individului la mediul sau social (în detrimentul prezervarii libertatii individuale, în termenii comentatorilor liberali) este perceputa adesea ca un motiv solid pentru respingerea unui astfel de model social.

Factorii ce influenteaza si determina adoptarea si afirmarea principiului s.s. într-o societate, considera Peter Baldwin (1990), transcend - în anumite cazuri - pragul minim necesar de interventie a statului din punct de vedere economic sau pragul functionalitatii politice. Din punctul de vedere al unei economii optime si functionale, interventia statului este necesara într-o anumita masura; acest tip de interventie se refera cu prioritate la reorientarea profesionala a fortei de munca redundante, la facilitarea mobilitatii fortei de munca, la stabilizarea productiei si a patternurilor de consum (Baldwin, 1990, p. 5). Factorul de natura politica se refera la masura în care concesiunile în termeni de bunastare facute de elite, în raport cu clasele sociale mai defavorizate, reprezinta un instrument de prezervare a propriei pozitii. De exemplu, sistemul de asigurari sociale introdus de Bismarck este considerat de catre Baldwin ca având o functionalitate strict politica.

Exemple ce sustin afirmatia lui Baldwin sunt statul beveridgean (vezi *statul bunastarii*) în Marea Britanie si statul suedez social-democrat. Ambele par a fi depasit granitele interventioniste presupuse de un minim necesar economic si de un minim functional politic. Analizele de tip laburist explica aceste evolutii ca rezultat al presiunilor realizate de clasa muncitoare. Aceste presiuni s-au dovedit a fi mai eficace acolo unde atât miscarile muncitoresti si sindicale, cât si partidele de stânga s-au dovedit a fi mai bine organizate. Pentru interpretarile laburiste, proletariatul reprezinta prin definitie clasa sociala solidaristica. Acest model explica foarte bine evolutia principiului s.s. în anumite societati, ca de exemplu, Marea Britanie si Suedia, dar mai deloc în statele sociale puternice, dar fara traditie si istorie a miscarilor muncitoresti si a partidelor de stânga. Un exemplu tipic în acest sens îl reprezinta Olanda.

Importanta acordata claselor sociale în explicarea evolutiei principiului s.s. este exagerata, considera Baldwin. Nu exista o clasa sociala prin definitie solidaristica. În fapt, actorii sociali implicati în procesul de distributie secundara, i.e. redistribuire, nu coincid cu clasele sociale, chiar daca uneori suprapunerile sunt foarte puternice. Acesti actori sociali sunt delimitati pe criterii actuariale, caci procesul de realocare a costurilor riscurilor este unul de tip actuarial. Pe scurt, profilul acestor grupuri este determinat de: 1) incidenta

riscurilor si 2) capacitatea de a face fata costurilor presupuse de efectele nefavorabile ale diferitelor actiuni, evenimente sau conjuncturi, deci capacitatea de autoajutorare.

Rolul clasei de mijloc, si în special al compozitiei sale în termenii categoriilor de risc, în procesul de renegociere redistributiva, îsi pastreaza însa importanta. Daca în general clasa muncitoare favorizeaza principiul s.s., având, comparativ, mai multe avantaje de pe urma unei astfel de politici (cea mai solidaristica), si daca clasa cea mai prospera din punct de vedere economic este mai degraba refractara unei astfel de politici (cea mai nesolidaristica), clasa de mijloc - cu mixul sau în termeni de categorii de risc - continua sa joace un rol semnificativ. "În fapt, transformarea solidaritatii într-un drept a însemnat considerarea adoptarii acesteia, de catre clasa de mijloc, ca fiindu-i proprie" (Baldwin, 1990, p. 29) si "numai la un nivel superficial de analiza apare ca paradoxal faptul ca extensia democratiei nu a dus la o crestere a redistribuirii pe verticala, ci la o canalizare a resurselor prin intermediul statului de la clasa de mijloc înapoi catre aceasta" (ibidem, p. 31). ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: justitie sociala; social-democratia

Bibliografie selectiva: **Baldwin (1990); Lebeaux si Wilensky (1965); Rothstein (1998)**

Standarde de locuire

În sens restrâns, prin standarde de locuire sunt întelese toate acele reglementari legale referitoare la conditiile minime de adecvare pe care trebuie sa le îndeplineasca o locuinta. În sens extins, standardele de locuire se refera si la unele externalitati asociate cu locuinta, cum ar fi spatii si instalatii de folosinta comuna pentru cladiri cu mai multe locuinte, proximitatea si gradul de acces la diferite spatii de recreere (spatii verzi, terenuri de joaca etc.).

Pe lânga reglementarile legale referitoare la dreptul si accesul la locuire, autoritatile statale emit si reglementari privind standardele de locuire ce trebuie asigurate prin procesul de constructie al unei locuinte. De exemplu, în 1984, în tara noastra a fost emis DCS nr. 256 (si aprobat prin Legea nr. 21/13.12.1984), prin care erau reglementate suprafetele minime ce trebuia respectate în constructia de locuinte. Aceste suprafete minime vizau *suprafata locuibila, suprafata utila, suprafata construita* si suprafetele unor încaperi cu destinatie speciala (baie, bucatarie, camara), functie de numarul de camere pe locuinta si "tipul de marime" (I, I_A sau I_B). În aceste conditii, suprafetele minime admise erau cele prezentate în tabelele urmatoare. Aceste suprafete minime au fost modificate ulterior prin Legea nr. 114/1996 (Legea locuintei), cu raportare la numarul de persoane/familie: pot fi reglementate, de asemenea, numarul de încaperi sanitare/locuinta (functie de numarul de camere); dotarea minima a încaperilor sanitare; dotarea minima a bucatariei; dotarea minima cu instalatii electrice; spatii si instalatii de folosinta comuna pentru cladiri cu mai multe locuinte.

Evaluarea gradului în care standardele de locuire sunt respectate se face pe baza unor indicatori care includ un numar variat de itemi, definind cantitatea/numarul si pretul locuintelor, calitatea acestora - în termeni de structura,

densitate si facilitati sanitare/dotarea cu echipamente a locuintei, precum si forma de proprietate (Priemus, 1992). În utilizarea unor asemenea indicatori exista însa si un oarecare grad de relativitate. De exemplu, utilizând indicatorul *absenta unor facilitati sanitare în interiorul locuintei* (toaleta proprie, camera de baie etc.) ca fiind unul de inadecvare a locuintei, putem constata ca multe locuinte nu corespund acestui standard. De exemplu, în multe tari occidentale, la unele locuinte mai vechi au fost adaugate noi dependinte, precum bucataria si baia si toaleta, care sunt accesibile iesind din casa si trecând printr-o mica gradina. Aceste locuinte pot fi construite cu materiale solide si pot asigura tot confortul necesar (spatiu si facilitati) - deci practic nu pot fi considerate ca fiind inadecvate. Pe de alta parte, în stabilirea unor asemenea standarde (si îndeosebi atunci când se realizeaza comparatii intertari), trebuie tinut cont de anumiti factori locali, cum ar fi cei culturali, cei referitori la clima si la forma de relief, tipul de asezare etc.

Nr. camere pe apart.	Tip de marime	Baie m^2	Bucatarie m^2	Camara m^2	Suprafata locuibila m^2	Suprafata utila m^2	Suprafata construita m^2
1	I	3,5	3,5	1,0	14	24	37
1	1A	4,2	6,0	1,5	20	37	58
- -							
5	I	4,2	10,0	2,5	62	98	152
5	1A	4,2	10,0	2,5	68	107	166
5	1B	4,2	10,o	2,5	70	110	171

Sursa*: D.C.S. nr. 256/1984.*

Persoane/familie	Camere/locuinta	Camera de zi	Dormitoare	Loc de luat masa	Bucatarie	Încaperi sanitare	Spatii de depozitare	Suprafata utila	Suprafata construita
nr.	nr.	m^2	m^2	m^2	m^2	m^2	m^2	m^2	m^2
1	1	18,00	-	2,50	5,00	4,50	2,00	37,00	58,00
2	2	18,00	12,00	3,00	5,00	4,50	2,00	52,00	81,00
3	3	18,00	22,00	3,00	5,50	6,50	2,50	66,00	102,00
4	3	19,00	24,00	3,50	5,50	6,50	3,50	74,00	115,00
5	4	20,00	34,00	3,50	6,00	7,50	4,00	87,00	135,00
6	4	21,00	36,00	4,50	6,00	7,50	4,50	93,00	114,00
7	5	22,00	46,00	5,00	6,50	9,00	5,00	107,00	166,00
8	5	22,00	48,00	6,00	6,50	9,00	5,50	110,00	171,00

Standarde de locuire
Sursa*: Legea locuintei nr. 114/1996.*

Un criteriu putin mai universal este reprezentat de *absenta WC-ului în interiorul locuintei* si *absenta baii sau a dusului din interiorul locuintei*. La nivelul tarilor UE, aceasta situatie se prezenta la nivelul *gospodariilor* (în jurul anului 1985) în felul urmator (dupa D. Avramov, 1995):

- % -

	Fara WC în interiorul locuintei	Fara baie sau dus în interiorul locuintei
Belgia	13,1	20,1
Danemarca	3,0	6,0
Germania	1,6	4,8
Grecia	15,4	15,6
Spania	8,0	17,0
Franta	9,5	8,0
Irlanda	6,1	8,2
Italia	1,9	6,9
Luxemburg	0,5	2,5
Olanda	0,0	2,1
Portugalia	44,0	44,0
Marea Britanie	0,9	1,0

***Sursa**: D. Avramov, 1995.*

La nivelul întregii UE, numarul total de gospodarii care nu beneficiau de prezenta WC-ului în interiorul locuintei era de 6.725.014, iar numarul total de indivizi afectati de acest neajuns era de 20.015.458 (în jurul anului 1985); numarul total de gospodarii care nu beneficiau de prezenta baii sau a dusului în interiorul locuintei era de 10.159.385, iar numarul total de indivizi afectati era de 30.223.444 (D. Avramov, 1995). În România, proportia locuintelor fara baie era de 53,0% la nivelul anului 1995 (conform datelor CNS).

Cel mai util si mai putin controversat indicator de locuire care exprima un standard de locuire adecvat, este considerat a fi cel exprimat prin "suprafata locuibila/persoana". În literatura de specialitate au fost calculate diferite praguri minime ale suprafetei locuibile pe persoana. Conform lui de Lauwe (1960, citat de D. Avramov, 1995), pragul sub care limitarea spatiului poate avea un impact patologic asupra dezvoltarii psihofizice a unui individ este situat între 8 si 10 m^2 pe persoana, iar pragul critic sub care tensiunile din cadrul familiei tind sa fie frecvente este situat între 12 si 14 m^2. Pentru tarile UE, media suprafetei locuibile pe persoana era în 1992 de 35,1 m^2 (neluând în calcul Germania si Portugalia), cu un minim înregistrat de Spania (25,3 m^2) si un maxim înregistrat de Danemarca (48,6 m^2) (conform P. Balchin, 1996), în timp ce, în România, valoarea acestui indicator era în 1995 de 11,7 m^2/persoana. Însa acest indicator nu opereaza ca un factor independent în masurarea "stresului de locuire", ci impactul sau este determinat în strânsa legatura cu alti indicatori structurali, cum ar fi *numarul de persoane/camera* (media în tarile UE - 0,62, iar în România - 1,17), împreuna oferind o imagine mai globala asupra a ceea ce denumim "locuire supraaglomerata". ◢**Adrian Dan**◣

Vezi si: indicatori cantitativi si calitativi ai locuirii; politici de locuire

Bibliografie selectiva: **Priemus (1992); Avramov (1995); Balchin (1996)**

Stat social european

Constructie politica specifica societatii moderne, statul social de tip european este produsul institutional rezultat din actiunea complexa a factorilor de natura geopolitica, tehno-economica, demografica si sociala asupra culturii actorilor politici si economici: elite, partide, organizatii patronale, sindicate, miscari sociale si organizatii internationale paneuropene. Conceptiile ideologice dominante referitoare la ierarhia valorilor politice si la rolul statului, comunitatilor si al indivizilor în reglementarea problemelor economico-sociale au evoluat în permanenta, astfel încât legitimitatea diferitelor tipuri de politici sociale europene variaza în functie de contextul cultural-national si istoric (vezi *statul bunastarii, politici sociale europene*).

Criza economica a anilor ’80, mutatiile culturale din interiorul societatilor comuniste (cresterea nivelului de educatie si a aspiratiilor economico-sociale si politice), precum si disparitia controlului politico-militar al Uniunii Sovietice asupra statelor-satelit din Europa Centrala si de Est au dus la delegitimarea sistemului comunist de dezvoltare economico-sociala. Acest model, bazat pe preponderenta proprietatii de stat si pe planificarea imperativa a sistemului economic, s-a bazat în sfera politicilor sociale pe crearea unei relatii de totala dependenta între cetateanul-client si statul-furnizor de locuri de munca si de bunuri economice si servicii sociale înalt subventionate. Rezultat al triplului sau esec, politic (blocarea afirmarii libertatilor politice individuale si a societatii civile), economic (declinul cresterii economice în anii ’80 si imposibilitatea garantarii unei ocupari totale a fortei de munca) si social (cresterea saraciei si deteriorarea calitatii serviciilor sociale), regimul comunist a fost abandonat de catre guvernele din statele Europei Centrale si de Est, care se orienteaza în prezent, sub constrângerile financiare si institutionale adeseori contradictorii exercitate de organizatiile internationale (Fondul Monetar International, Banca Mondiala, Organizatia Mondiala a Comertului, Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltare, Organizatia Internationala a Muncii, Uniunea Europeana si Consiliul Europei), catre ceea ce ar putea fi numit "modelul european" al capitalismului occidental.

Diferentele istorice, socio-culturale si de dezvoltare tehno-economica dintre societatile occidentale necesita utilizarea cu precautie a conceptului de "stat (social) european": elementele perfect identice dintre principalele familii ideologice europene sunt relativ putine la numar si poarta amprenta conditiilor istorice, culturale si economice de la nivel national. De asemenea, la nivelul Uniunii Europene si al Consiliului Europei, dezvoltarea unei politici sociale comune se afla doar într-un stadiu preliminar, iar probabilitatea federalizarii/supranationalizarii politicilor sociale ale statelor membre este redusa.

Proiectarea si implementarea politicilor sociale în statele Uniunii Europene a constituit, în întreaga perioada postbelica, o problema în mare masura de competenta guvernelor nationale. Presiunile în directia convergentei politicilor economice si/sau sociale ale statelor vest-europene au fost generate de existenta unor situatii relativ similare de criza economica, precum în anii de dupa încheierea celui de-al doi-

lea razboi mondial, în perioada socurilor petroliere si a crizei economice din anii '70 si '80, precum si în perioada actuala de globalizare a activitatilor economice. În aceste perioade de rapida schimbare socio-economica si instabilitate politica, diferentele nationale de politica economica si sociala au fost partial reduse în favoarea unei convergente graduale catre modelele politice de succes (vezi *politici sociale europene*).

Spre deosebire de Statele Unite ale Americii, unde statul social a fost edificat în conditiile existentei unei culturi liberal-individualiste si ale absentei unei ideologii sindicaliste ori socialiste puternice, modelul politic al capitalismului european postbelic este caracterizat de doua trasaturi specifice. În primul rând, acceptarea principiilor liberale ale economiei de piata (libera concurenta, respectul proprietatii si contractelor private si refuzul planificarii macroeconomice de tip comunist) a fost completata de adoptarea unui concept mai larg al cetateniei sociale, ca baza culturala si ideologica pentru implementarea de politici sociale centrate pe valorile egalitatii de sanse, justitiei sociale, solidaritatii nationale si echitatii în distributia bunastarii. Completarea drepturilor civice si politice (ele însele în expansiune) cu generoase drepturi sociale bazate pe apartenenta la comunitatea politica nationala a fost realizata prin cresterea redistributiei economice la nivel national si accentuarea interventionismului fiscal al statului, urmarindu-se astfel reducerea inegalitatilor economico-sociale, protectia mai adecvata a categoriilor defavorizate în situatii de instabilitate economica si desavârsirea integrarii politice a clasei muncitoare si a clasei de mijloc în sistemul capitalismului industrial vest-european. Aceasta dimensiune "social-democrata" este foarte dezvoltata în tarile nordice (în special în Suedia), este combinata cu o dimensiune "crestin-democrata"/ subsidiarista de tip bismarckian în Germania, Austria, Franta, Benelux si Elvetia si este mult mai putin dezvoltata în Marea Britanie, Irlanda si tarile mediteraneene.

În al doilea rând, politicile statelor europene în domeniul economic si, într-o masura mai redusa, în cel social au fost si sunt modelate în mod semnificativ de existenta institutiilor de cooperare multilaterala construite în perioada postbelica (în special Comunitatea Economica Europeana - CEE si succesoarea sa, Uniunea Europeana - UE), dezvoltarea economica a Europei occidentale postbelice neputând fi înteleasa în absenta cooperarii politice dintre elitele nationale la nivel guvernamental, parlamentar si nonguvernamental. Procesul de integrare europeana si prezenta institutiilor internationale paneuropene a facilitat în mod deosebit dialogul si procesele de învatare la nivel intersocietal, stimulând astfel, în situatii de criza economica, convergenta culturala a elitelor politice si economice catre modelele politice percepute ca oferind solutii eficiente.

În acelasi timp, integrarea economiilor nationale a ridicat problema protectiei adecvate a fortei de munca mobile, ceea ce a condus la adoptarea de tratate si conventii menite a garanta drepturi economico-sociale suplimentare la nivel international în cadrul Comunitatii Economice Europene/Uniunii Europene si Consiliului Europei. Datorita centralitatii identitatii nationale si lipsei

unei solidaritati depline la nivel intersocietal, aceste drepturi nu au fost însa substituite drepturilor continute în conceptul de cetatenie sociala nationala si nu au dat nastere unei politici fiscale si sociale de sine statatoare la nivel supranational, în ciuda presiunilor Comisiei Europene si a Curtii Europene de Justitie. În cadrul CEE/UE, muncitorii aflati pe teritoriul altui stat membru beneficiaza de drepturile de baza necesare functionarii satisfacatoare a pietei muncii la nivel european, în special principiile nondiscriminarii accesului pe piata muncii, egalitatii de tratament juridic si protectiei sociale adecvate, inclusiv prin mentinerea pe întreg teritoriul UE a drepturilor sociale dobândite în mai multe tari ale Uniunii, precum si dreptul de a cumula perioadele de contributie la fondurile sociale sau de pensii realizate în diferite tari ale UE. Eterogenitatea conditiilor economice si culturale de la nivel national explica, de asemenea, participarea diferentiata a statelor europene la instrumentele juridice multilaterale ale Consiliului Europei în domeniul social, precum Carta sociala europeana si Codul european de securitate sociala, doua documente care au caracter optional pentru statele membre ale Consiliului Europei (vezi *politici sociale europene*).

Cetatenia europeana, introdusa prin Tratatul asupra Uniunii Europene (intrat în vigoare în 1993), este complementara cetateniei nationale si include în mod explicit doar un singur drept de natura economico-sociala, si anume dreptul cetatenilor statelor membre de a circula fara restrictie si de a se stabili în oricare din statele Uniunii Europene, fara ca aceasta libertate de miscare sa mai fie conditionata de obtinerea unui permis de munca (precum în primele trei decenii ale functionarii Comunitatii Economice Europene). Celelalte drepturi atasate conceptului de cetatenie europeana sunt de natura politica si vizeaza cresterea identificarii cetatenilor statelor membre cu valorile democratice ale Uniunii: dreptul de a vota si de a candida în alegerile locale si cele pentru Parlamentul European organizate în tara de rezidenta, dreptul de a petitiona Parlamentul European sau Avocatul European si dreptul la protectia acordata de autoritatile diplomatice sau consulare ale altui stat membru UE pe teritoriul unui stat situat în afara Uniunii Europene si în care statul de origine nu este reprezentat diplomatic.

La nivel supranational, lipsa unei politici fiscale si sociale comune face deci ca redistributia economica si transferurile sociale sa reprezinte probleme aflate în competenta aproape exclusiva a statelor nationale membre ale Uniunii Europene. Protectia acordata prin intermediul politicilor comunitare actorilor defavorizati de procesele de liberalizare si integrare economica se limiteaza la garantarea drepturilor sociale de baza ale muncitorilor, la finantarea politicii agricole comune si cofinantarea programelor de dezvoltare regionala si de creare a locurilor de munca prin intermediul fondurilor de coeziune economico-sociala (vezi *politici sociale europene*). Consiliul European de la Nisa din decembrie 2000 (reuniune bianuala a sefilor statelor si guvernelor din UE) urmeaza a lua o decizie referitoare la statutul juridic al preconizatei "Carte a drepturilor fundamentale" a Uniunii Europene, document a carui adoptare va indica directia viitoare de evolutie a relatiei

dintre regimurile juridice de protectie a drepturilor economico-sociale la nivel national si, respectiv, regimul drepturilor creat de statele membre împreuna cu Comisia Europeana si Curtea Europeana de Justitie la nivel supranational.

Solidaritatea intersocietala care sta la baza transferurilor de tip redistributiv de la nivelul CEE/UE (si anume cheltuielile destinate politicii agricole comune, politicii de coeziune interregionala si politicii de creare a locurilor de munca) îsi are originile în constientizarea - în special la nivelul elitelor politice si economice - a efectelor negative ale liberalizarii si integrarii economiilor nationale. În contrast cu politicile publice implementate la nivel national, al caror fundament cultural si ideologic principal este constituit de conceptele de nationalitate si cetatenie si de existenta unei solidaritati si reciprocitati de tip comunitar mai mult sau mai putin consolidate, cooperarea interguvernamentala dintre statele membre ale UE este în mare masura stimulata de consideratii de tip cost-beneficiu. Acest fapt, împreuna cu constrângerea presiunilor electorale de la nivel national, explica opozitia elitelor politice din majoritatea statelor UE în fata proiectelor de supranationalizare a politicilor care contribuie la mentinerea coeziunii si identitatii nationale (în special politicile de redistributie economica între categorii sociale si/sau regiuni).

Factorii principali care contribuie în prezent la adâncirea convergentei dintre regimurile economico-sociale ale statelor europene sunt tranzitia la economia postindustriala, globalizarea activitatilor economice si accelerarea integrarii economice supranationale, procese care impun cresterea flexibilitatii actului de decizie politica la nivel national si adâncirea cooperarii interguvernamentale în vederea mentinerii unui ritm adecvat de crestere economica si a unei distributii echitabile a bunastarii. Recunoasterea faptului ca statul social de tip european sta sub semnul diversitatii si se afla într-o continua transformare reprezinta un element de baza în proiectarea politicilor sociale în tarile central si est-europene candidate la aderarea la Uniunea Europeana (UE), tari care sunt astfel confruntate cu necesitatea adaptarii politicilor lor sociale la o "tinta" în continua miscare. ◢**Bogdan Juncu-Lungulescu**◣

Vezi si: statul bunastarii; politici sociale europene

Bibliografie selectiva: **Bean et al. (1998); Esping-Andersen (1996); George si Taylor-Gooby (1996); Rhodes si Meny (1998)**

Statul bunastarii

Folosirea cuvântului compus *bunastare* (*welfare*, în limba engleza) poate provoca anumite confuzii în limba româna. El se refera atât la starea unei persoane, caracterizând-o, cât si la preconditiile materiale si sociale ale acestei bunastari. Pierson (1991) distinge trei tipuri de bunastare:

- *bunastarea sociala* (engl., *social welfare*) care în sens larg se refera la furnizarea sau primirea (receptionarea) colectiva a bunastarii;
- *bunastarea economica* (*economic welfare*) care de obicei descrie acele forme ale bunastarii asigurate prin intermediul mecanismelor pietei sau al economiei oficiale;

- *bunastarea de stat* (*state welfare*) care se refera la asigurarea bunastarii sociale prin intermediul statului.

Problemele majore în legatura cu acesti termeni sunt legate de suprapunerea si interschimbabilitatea lor (de exemplu, se pune întrebarea daca bunastarea de stat si bunastarea sociala sunt unul si acelasi lucru).

Statul bunastarii (*welfare state*), ca expresie, se considera adesea a fi un produs al "perioadei Beveridge" din Marea Britanie, care include ultimii ani din cel de-al II-lea razboi mondial si primii ani de dupa razboi, anii celebrului Raport despre asigurarea sociala al lordului Beveridge si ai începutului reformelor sociale universaliste fara precedent ce au condus la modelul keynesian al politicilor sociale. Lansarea propriu-zisa a expresiei îi este atribuita arhiepiscopului W. Temple, care, în scrierile sale din 1941 si 1942, a dorit sa sublinieze diferenta dintre "statul puterii" al Germaniei naziste si "statul bunastarii" care a fost ambitia si promisiunea reconstructiei aliate postbelice (Pierson, 1991).

Ashford (1986, apud Piersen, 1991) îi atribuie paternitatea termenului lui A. Zimmern, pentru anul 1934, si sugereaza ca expresia era deja în limbajul comun în Marea Britanie la sfârsitul anilor '30.

Oricare ar fi paternitatea expresiei, statul bunastarii se refera, în sens larg, la (1) o forma particulara de stat, (2) la o forma distincta de guvernare sau (3) la un tip specific de societate (Pierson, 1991,p. 6).

Problema ambiguitatii termenului are acum doua componente: una de natura istorica, ce tine de diferentele dintre politicile sociale ale statelor capitaliste occidentale din anii '50, '70 si, respectiv, '90, care, desi au fost în mare masura diferite, au fost denumite cu aceeasi expresie, alta de natura "geografica", ce tine de diferentele semnificative dintre, sa zicem, SUA si Marea Britanie, pe de-o parte, si Suedia sau Norvegia, pe de alta, diferente ignorate prin folosirea aceleiasi expresii.

Nicholas Barr (1998) considera ca exista trei probleme care genereaza complicatii în cazul termenului de *stat al bunastarii*.

Prima problema se refera la faptul ca *bunastarea indivizilor deriva si din alte surse* decât statul, iar Barr enumera, pe lânga stat, *piata* care furnizeaza bunastare ("ocupationala") prin intermediul *veniturilor primare*, *acumularile individuale* care, prin intermediul asigurarilor individuale private si economiilor, furnizeaza, de asemenea, bunastare si *bunastarea voluntara* (pe care o plaseaza atât în organizatiile voluntare, cât si în familie). Ceea ce nu mentioneaza Barr este influenta tot mai mare pe care o au în ultima vreme asupra bunastarii indivizilor (mai ales a celor în situatii de risc foarte ridicat datorita razboaielor, calamitatilor naturale, imigrarii, dar nu numai) organizatiile internationale (regionale sau mondiale).

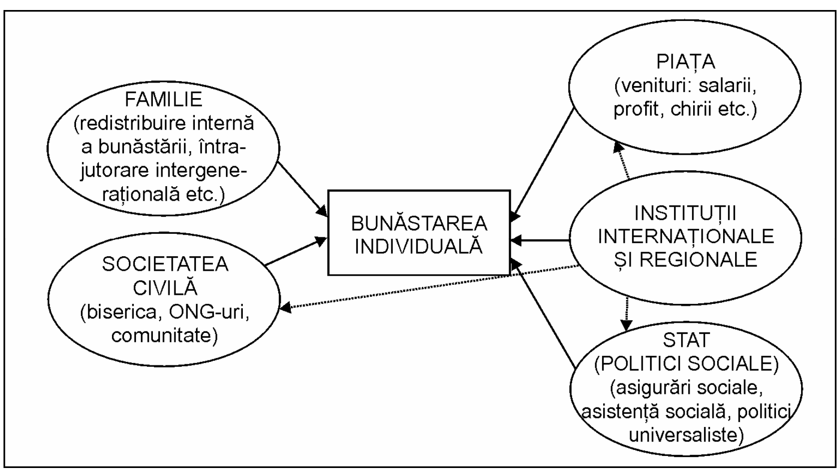
Modalitatile de furnizare a bunastarii sunt, de asemenea, multiple. Exista servicii si beneficii care ajung sa satisfaca nevoile indivizilor, deci sa le furnizeze bunastare, si sunt finantate si produse de stat, dar pot fi finantate de stat si produse de sau prin intermediul sectorului privat (de exemplu, servicii medicale sau medicamente gratuite).

Limitele sau "granitele" statului bunastarii nu sunt clar definite (Barr, 1998). Dincolo de ambiguitatea unanim acceptata si criticata, care i-a determinat pe multi sa propuna renuntarea la concept, datorita impactului acestuia înca foarte mare în literatura occidentala, practic acum expresia "statul bunastarii" desemneaza statul capitalist (în special occidental) de dupa cel de-al II-lea razboi mondial, care s-a constituit într-o modalitate specifica de guvernare, pe baza consensului social, prin îmbinarea eficientei sistemului economiei de piata cu solidaritatea sociala si umanismul politicilor sociale redistributive. O astfel de definitie "larga" desemneaza entitati cu un fond comun evident, dar si cu multe diferente specifice (vezi si *modele de politici sociale*).

Desi expresiile de bunastare sociala si de stat al bunastarii, în acceptiunile si cu precizarile de mai sus, se refera în special la contributia statului la realizarea bunastarii indivizilor, se remarca sursele multiple ale bunastarii individuale si faptul ca ele transcend institutiile plasate nu numai sub controlul, dar chiar în interiorul granitelor statului.

În modelele coerente ale tarilor occidentale de state "ale bunastarii", statul tinde sa formeze împreuna cu celelalte institutii "producatoare" de bunastare individuala - sistemul pietei, familia si institutiile nonprofit (biserica, asociatiile profesionale si organizatiile caritabile) - ceea ce se cheama **reteaua de securitate sociala** (engl., *safety net*).

Sursele bunastarii individuale



Se poate vorbi deci de doua *tipuri de subsidiaritate*:

– *pe orizontala* (în cazul problemelor): **piata-familie-comunitate-stat**; în ultima instanta putem adauga dupa stat si institutiile transnationale care intervin în general prin influentarea pietei, organizatiilor societatii civile si statului, dar, în situatii de calamitati naturale, razboaie etc., când practic nici statul nu mai poate face

fata necesitatilor populatiei, intervin si direct;

– *pe verticala* (în privinta institutiilor implicate): **nivel national-regional-local-comunitar**.

Aici am putea, de asemenea, adauga un supranivel, cel international (mondial sau "continental"), dar el este important, în sensul subsidiaritatii, pentru moment, poate doar în tarile apartinând unor uniuni formale de state, precum UE (vezi si *globalizarea politicilor sociale*).

Am recurs la aceasta "diviziune" a subsidiaritatii pentru ca este important ca, pe de-o parte, institutiile amintite sa se completeze atunci când raspund cu solutii unei probleme, pe de alta parte, în interiorul lor (mai ales al institutiilor statului, dar pot fi si alte institutii precum bisericile sau ONG-urile puternice organizate la diverse niveluri) trebuie sa existe o complementaritate si o coerenta de la nivelul de jos, local sau chiar comunitar, la nivelul central.

Rolul statului în aceasta "ecuatie" a subsidiaritatii este acela de a-i prelua, ca o ultima "plasa de siguranta" (*safety net*) pe cei care "scapa" plaselor de protectie ale celorlalte institutii amintite, ceea ce face ca toate segmentele sociale, toti indivizii sa fie protejati si sa atinga, în virtutea drepturilor lor de cetateni, cel putin un nivel minim de satisfacere a nevoilor.

Indiferent de modelul de politica sociala promovat, în statele occidentale avansate, abordarea protectiei sociale are o logica interna ce tine de sistem ca întreg si, cel putin teoretic, nici un grup social nu este complet ignorat de toate institutiile furnizoare de bunastare sociala. Chiar daca este un rezultat al unor principii individualiste, liberale sau chiar libertariene de organizare, un sistem are o logica interna de redistribuire cel putin reziduala, precum în tarile anglo-saxone, si încurajeaza redistribuirea doar spre grupurile celor care într-adevar nu se pot ajuta singuri; caracterul holist al abordarilor face ca, cel putin teoretic, sa nu existe grupuri sociale total ignorate de sistemul de securitate sociala.

Aparitia si poate extinderea în astfel de sisteme a unor grupuri sociale puternic marginalizate, a unei *subclase* (*underclass*), fie ea explicata prin cauze structurale sau culturale, nu se datoreaza lipsei complete a programelor destinate unor grupuri sociale, ci mai degraba ineficientei anumitor programe sau insuficientei fondurilor destinate lor.

Istoricul implicarii statului în furnizarea bunastarii sociale

Potrivit multor autori, radacinile implicarii statului în furnizarea bunastarii sociale a indivizilor se afla în vechile civilizatii precrestine. Dincolo de ajutorul reciproc necesar supravietuirii în comunitatile arhaice, state cu civilizatii puternice, ulterior disparute, precum cea a Sumerului, acordau o atentie deosebita ajutorului acordat celor în nevoie. Macarov (1995) aminteste o zeitate sumeriana, Nanshe, preocupata de justitie sociala si de echitate. Codul lui Hammurabi si reglementarile din Grecia Antica prevedeau si ele obligatii ale societatii (cetatii, statului) de a-i ajuta pe cei aflati în nevoie în caz de calamitate, foamete, razboi etc. (Titmuss, 1958; Macarov, 1995). Pentru invalizii de razboi si orfanii de razboi statul atenian platea pensii (Macarov, 1995).

Statul bunãstãrii

Doua momente istorice au marcat începutul implicarii statului modern în furnizarea bunastarii individuale: Legea saracilor (*The Poor Law*) din perioada elisabetana (1601) în Marea Britanie si introducerea modelului asigurarilor sociale în perioada cancelarului Bismarck în Germania anilor 1880 (vezi si *asigurari sociale, solidaritate sociala*). Legea saracilor din Marea Britanie enunta responsabilitatea statului pentru persoanele dependente în general, dar activitatile concrete de prevenire a cersitului si de atragere a saracilor în activitati lucrative reveneau în grija comunitatilor locale, a parohiilor (vezi Pierson, 1991; Thane, 1982; Macarov, 1995; Barr, 1998).

Introducerea pentru prima data a modelului asigurarilor sociale îi este atribuita cancelarului von Bismarck, în Germania, începând cu 1871. Motivele care l-au determinat pe acesta sa introduca legi de protectie sociala bazate pe contributie (la un fond administrat de stat) nu erau umanitare, ci mai degraba politice, loialitatea functionarilor de stat si ulterior a altor angajati fiind extrem de importanta pentru puterea centrala reprezentata atunci de cancelar. Desi multe tari (în special europene) au urmat imediat modelul Germaniei, alte tari au introdus mult mai târziu aceleasi legi (în special SUA, Canada si Australia) (vezi Pierson, 1991).

Întorcându-ne la Legea saracilor, daca varianta sa initiala a avut mai degraba o însemnatate simbolica si teoretica, variantele ulterioare, din secolul al XIX-lea, au pregatit terenul pentru reformele sociale majore din secolul al XX-lea care au condus la ceea ce în tarile occidentale industrializate s-a numit *statul bunastarii sociale*.

Dezvoltarea politicilor sociale: cauze majore. De la sfârsitul secolului al XIX-lea si pâna în anii '70, politicile sociale s-au dezvoltat în mod continuu în tarile capitaliste occidentale. Desi consideram ca nu se poate vorbi de "state ale bunastarii" pâna la cel de-al doilea razboi mondial, putem remarca în aceasta perioada procese de extindere a rolului statului în asigurarea bunastarii sociale, procese care, chiar daca nu au avut amploarea celor postbelice (în special din deceniile 6 si 7 ale secolului al XIX-lea), au contribuit la cresterea bunastarii sociale si a drepturilor cetatenesti si au creat o baza pentru reformele sociale radicale ulterioare.

Perioada de dinaintea primului razboi mondial este una a inovatiilor sociale si a straturilor timide în implementarea unor programe sociale, de obicei pe grupuri restrânse, formate în special din angajati. Initiatorii acestor programe si motivatiile lor nu au avut prea multe în comun cu social-democratia sau sindicatele, factori care au impulsionat în mare masura politicile sociale ulterioare, sau cu idei de tipul "justitie sociala", "egalitate", "solidaritate sociala", "umanism" etc., aflate în avanposturile reformelor sociale din statul bunastarii. Nevoia unei anumite stratificari sociale ori a sporirii loialitatii (în cazul Germaniei lui Bismarck), interese nationale pragmatice, precum starea de sanatate fizica a soldatilor britanici în timpul razboaielor purtate în colonii, au fost de cele mai multe ori cauzele sau pretextele primelor programe sociale introduse.

În aceeasi perioada si mai ales dupa primul razboi mondial, o serie de procese si evenimente au influentat major si au impulsionat dezvoltarea functiei de protectie sociala a statelor. Iata-le prezentate pe scurt, împreuna constituindu-se, de fapt, într-un tablou al factorilor care au determinat extinderea politicilor sociale anterioare statului bunastarii si au favorizat aparitia acestuia:

1. **Impactul procesului de industrializare si urbanizare**. Extinderea productiei industriale la scara larga a produs o migratie a fortei de munca din mediul rural spre cel urban, puternice procese de urbanizare, cresterea populatiei oraselor, aparitia stilurilor de viata urbane si a unei populatii muncitoresti urbane dependente de resursele industriale si mult mai vulnerabila la procese economice negative precum crizele economice. Ulterior, multi dintre muncitorii urbani a trebuit sa devina muncitori calificati sau cadre de conducere si administrative, s-au organizat în sindicate, în alte forme de promovare a intereselor lor specifice (corporatii, uniuni etc.) si au facut presiuni în momentele de criza pentru, spre exemplu, recunoasterea somajului ca o conditie în care muncitorii se aflau involuntar în imposibilitatea de a gasi o slujba platita. Pe de alta parte, industrializarea a favorizat, în timp, aparitia clasei mijlocii care, mai ales în perioada postbelica, a avut un rol crucial în sustinerea existentei si cresterii statului bunastarii (Pierson, 1991; E. Zamfir, 1995).

2. **Explozia demografica si schimbarea compozitiei populatiei**. Procesul de industrializare a fost însotit de un proces de crestere rapida a populatiei. Pe acest fond, a fost redusa substantial mortalitatea infantila si a crescut constant speranta de viata, deci populatia vârstnica. "De exemplu, în Anglia si Tara Galilor, speranta de viata a femeilor la nastere a crescut între 1900 si 1967 de la 49,4 la 74,1 ani" (Pierson, 1991, p. 113).

Datorita cresterii sperantei de viata, ponderea populatiei vârstnice în întreaga populatie a crescut, presiunea sociala pentru programe destinate acestei categorii de populatie (pensii, asistenta medicala etc.) crescând proportional. În acelasi timp, a sporit diferentierea dintre cei care lucrau si aveau venituri si cei care nu lucrau (femeile casnice, copiii, somerii, batrânii) si care trebuia sa fie protejati într-un anumit fel. Introducerea primelor programe sociale (asigurari de accident, boala, ajutor de somaj, pensii) a sporit diferentierea dintre angajati si "casnici", aceste prime politici sociale fiind de obicei legate de statutul ocupational si destinate angajatilor sau fostilor angajati.

3. **Întarirea statelor-natiune**. Pe fondul industrializarii si al cresterii economice, statele-natiune au devenit mai centralizate si mai puternice din punct de vedere economic. Industrializarea a marit puterea si resursele guvernelor centrale, a sporit capacitatea de comunicare (telegraf, tren, radio, presa scrisa) si de supraveghere si control a puterii centralizate, a favorizat dezvoltarea administratiei centrale de stat, creând bazele institutionale ale implementarii unor programe si politici sociale de anvergura. Pe de alta parte, aceste procese au fost însotite de cresterea coeziunii interne, de un proces de "pacificare interna" datorat

formularii, promovarii si constientizarii existentei unor interese nationale.

4. **Dezvoltarea democratiei (politice), cresterea drepturilor politice cetatenesti**. Sfârsitul secolului al XIX-lea si începutul secolului al XX-lea au adus cu ele, treptat, raspândirea dreptului de vot pentru barbati, care ulterior s-a transformat în drept de vot universal. În acelasi timp, au aparut si s-au dezvoltat partidele politice social-democrate si a crescut participarea lor la luarea deciziilor. Problemele sociale sau problemele politice ale claselor muncitoare au fost si ele promovate din ce în ce mai sustinut de partidele de stânga sau de sindicate.

Toate acestea au dus în mod treptat la cresterea drepturilor cetatenesti ale unor straturi sociale largi, dar marginalizate pâna atunci în cadrul vietii politice (e.g., muncitorii, fermierii) (Piersen, 1991).

Unii autori considera ca altele au fost cauzele majore ale dezvoltarii statului bunastarii, dar nimeni nu neaga importanta acestor prime patru procese aparute pe fondul dezvoltarii industriale a societatii capitaliste. Practic, "fara aceste procese de baza ale industrializarii (cresterea productiei industriale, cresterea economica, urbanizare, schimbare demografica, dezvoltare statala) ar fi fost imposibil de imaginat statul bunastarii modern" (Pierson, 1991, p. 14). De fapt, aceste procese au determinat aparitia unor nevoi sociale urgente care nu au mai putut fi satisfacute de familia traditionala, de comunitate sau de piata (Espring-Andersen, 1990).

5. **Cresterea puterii politice a social-democratiei**. Pentru alti autori, factorul decisiv care a determinat extinderea politicilor sociale si aparitia statului bunastarii a fost de natura politica, ei asociind bunastarea sociala cu principiile politicii social-democrate. Pentru Esping-Andersen, spre exemplu, "istoria coalitiilor claselor politice este cea mai decisiva cauza a fluctuatiilor statului bunastarii" (1990, p.1). Daca pentru marxism si marxisti precum O'Connor, Offe sau Grough, statul bunastarii reprezenta pâna de curând (si poate mai reprezinta înca) "un fenomen *tranzitoriu*" pe drumul spre societatea socialista egalitara si în acelasi timp un fenomen *contradictoriu* datorita incompatibilitatii dintre valorile socialiste promovate de acesta si valorile capitaliste promovate de piata, pentru social-democratie acesta a reprezentat o creatie a miscarilor muncitoresti democratice, precum si o întrupare a valorilor colectiviste si egalitare ale socialismului. Pentru social-democratia suedeza, spre exemplu, tranzitia la socialism implica o serie de stadii: primul stadiu presupunea *o democratie politica*, cu întarirea puterii partidelor de stânga si a sindicatelor, al doilea stadiu *asocia social-democratiei statul bunastarii* pentru asigurarea protectiei sociale, acesta fiind privit ca un "compromis istoric" dintre munca si capital, care va pregati societatea pentru cel de-al treilea stadiu, al *democratiei economice* (Mishra, 1993).

Esping-Andersen (1990) remarca însa un paradox în cadrul teoriei mobilizarii clasei muncitoare: faptul ca primele reforme sociale au fost lansate, de fapt, de conservatori si de liberali. El considera ca, din perspectiva indivizilor, nevoile muncitorilor (evidentiate, printre altele, si de cercetari precum cele conduse de Seebohm Rowntree în Anglia, prin care s-a conceptualizat

si constientizat problematica saraciei si subzistentei) au influentat începerea si natura reformelor sociale. Pe de alta parte însa, începutul reformelor sociale nu a fost determinat de mobilizarea muncitorimii ca clasa sociala. În unele tari (de exemplu, Suedia) primele reforme sociale au precedat începuturile miscarii muncitoresti, în acea perioada "clasa muncitoare fiind, de obicei, obiectul, si nu subiectul, politicilor sociale" (Esping-Andersen, 1990, p. 108).

Ramânând adeptul teoriilor puterii, în analiza evolutiei politice sociale, Esping-Andersen considera ca, pentru o teorie care sa lucreze, "actorul" trebuie sa fie "un anumit mod de structurare a claselor politice", si nu "mobilizarea clasei muncitoare" sau "clasa muncitoare" însasi, asa cum se procedeaza de obicei (ibidem, p. 108). El îsi construieste ca indicator *ponderea locurilor în cabinet* (engl., *weighted cabinet shares - WCS*) pentru partidele de stânga, comparând perioada 1918-1949 cu perioada 1949-1980, în ultima ponderea partidelor de stânga fiind mult mai mare si dezvoltarea politicilor sociale mai accelerata. Sindicatele sunt oarecum neglijate, influenta lor fiind considerata ca inclusa în cea a partidelor parlamentare aliate. Esping-Andersen atentioneaza totusi ca partidele crestine si catolice si-au atras sprijinul multor muncitori, afectând astfel pozitiile partidelor socialiste si muncitoresti, si ca mobilizarea politica confesionala a "filtrat" într-o oarecare masura cererile clasei muncitoare pentru politici sociale (Esping-Andersen, 1990).

Cauza principala sau nu, modul de structurare a claselor politice, cu influenta miscarii muncitoresti prin intermediul ideologiei si al partidelor social-democrate, a avut consecinte majore asupra dezvoltarii politicilor sociale. Esping-Andersen a demonstrat puternica legatura statistica (si cauzala) dintre puterea social-democratiei într-o tara anume (WCS) si caracterul politicilor sociale din acea tara, o reprezentare puternica în cabinet a social-democratiei (WCS ridicat) corelând pozitiv cu modelul universalist (social-democrat) al politicilor sociale.

Facând însa *o diferenta necesara* între *cauzele aparitiei si dezvoltarii* statului bunastarii, pe de-o parte, si *cauzele structurarii modelelor* de stat al bunastarii (care s-au cristalizat mai târziu si care sunt prezentate în cadrul termenului *modele de politici sociale*), pe de alta parte, consideram ca miscarile muncitoresti în general si social-democratia în special au influentat mai putin aparitia si dezvoltarea politicilor sociale si mai mult modelele de politici sociale, care, de fapt, tin de perioada statului bunastarii propriu-zis (perioada postbelica).

6. **Compromisul istoric prilejuit de criza economica si raspunsul la aceasta: New Deal-ul american**. Pe lânga procesele amintite mai sus, care au jucat roluri importante în aparitia si dezvoltarea politicilor sociale, câteva evenimente majore s-au constituit, de asemenea, prin repercusiunile avute, în cauze majore ale dezvoltarii politicilor sociale.

Crizele economice, printre care cele declansate în 1929 si 1973 (criza petrolului), sau razboaiele mondiale sunt doar câteva dintre acestea.

Crahul financiar al bursei din New York urmat de marea depresie economica din anii '30 a prilejuit si aparitia unor probleme sociale foarte grave, cum ar

fi somajul de masa, saracia, foametea etc. America, în primul rând, dar si alte state si regiuni ale globului au resimtit din plin efectele recesiunii economice. Criza economica a provocat practic doua reactii majore în capitalismul occidental:

a) În plan economic, s-a resimtit nevoia cresterii influentei statului în economie pentru a putea preveni, în viitor, prabusirea sistemului economic de piata, liberal. Teorii economice, precum aceea a lui J.M. Keynes, au fost rapid raspândite si au influentat radical gândirea economica.
b) În plan social, datorita gravitatii problemelor sociale aparute ca efect al crizei economice, atât grupurile de interese, cât si statul au constientizat necesitatea unor sisteme de asigurari sociale si protectie sociala adecvate. Somerii, copiii, batrânii aveau nevoie, iar într-un stat modern trebuia sa aiba si dreptul, de a fi protejati de saracie, boli, mizerie sau ignoranta.

În SUA, statul cu economia cea mai puternica, dar cu politici sociale restrânse sau inexistente, imediat dupa atenuarea crizei economice, a fost elaborata o legislatie care, în special prin legea din 1935, a pus bazele sistemului de asigurari sociale si asistenta sociala american, creând ceea ce s-a numit "semistatul bunastarii" american (Pierson, 1991, p.120). Legea din 1935 prevedea:

- programe de asigurare de somaj si pentru pensiile de batrânete administrate de guvernul federal;
- ajutoare federale pentru statele membre ale federatiei, cu scopul asigurarii asistentei pentru copii saraci, orbi si batrâni;
- ajustarea fondurilor federale pentru cheltuielile statului în reabilitarea vocationala, asigurarea sanatatii mamelor si copiilor, ajutor pentru copiii invalizi.

Desi masurile legislative din 1935 au realizat un salt substantial în politicile sociale americane, ele au fost destul de limitate comparativ cu dimensiunea problemelor sociale din acea perioada (Pierson, 1991).

Datorita structurii federale si influentei mari a guvernelor locale în implementarea politicilor sociale, datorita influentei slabe a sindicatelor si miscarilor de stânga în SUA si specificului individualist al societatii si culturii americane, în timp, "caracterul social democratic al New Deal-ului la fel de puternic ca al social-democratiei scandinave contemporane" (Esping-Andersen, 1990, p. 28) s-a diminuat, statul bunastarii american ramânând cel mai "subdezvoltat" si rezidualizat dintre cele întâlnite în tarile occidentale avansate. Efectul New Deal-ului din anii '30 trebuie însa mentionat ca unul de importanta majora pentru SUA.

Exemplul american nu a fost singular. Pentru câteva alte state, anii '30 au însemnat ani de reforme serioase în politicile sociale. În Danemarca, spre exemplu, în 1933 a avut loc "marea reforma sociala", care a însemnat elaborarea unui pachet de legi sociale foarte larg (ibidem).

O cotitura serioasa în evolutia politicilor sociale a avut loc si în Suedia dupa 1932, anul în care, probabil si ca efect al crizei mondiale, social-democratia a ajuns la putere pentru prima data si pentru multa vreme. Guvernul format

de Partidul Social Democrat (42%) cu sprijinul Partidului Agrarian (care a asigurat majoritatea parlamentara) a lansat, între 1933 si 1938, un pachet de legi care, potrivit lui Pierson, pot fi considerate chiar baza politicilor economice keynesiene, "principala componenta a statului bunastarii, si nu doar simple inovatii în politicile sociale" (Pierson, 1991, p. 123).

Toate aceste miscari ne îndreptatesc sa afirmam ca, pentru procesul de dezvoltare a politicilor sociale, criza economica din anii '30, ca si primul si mai ales cel de-al doilea razboi mondial au constituit evenimente de importanta majora.

7. **Influenta razboiului asupra politicilor sociale**. Ideea ca razboaiele au influentat politicile sociale este binecunoscuta în literatura de specialitate occidentala. Titmuss, T.H. Marshall, A. Marwick sau A. Giddens sunt doar câtiva dintre autorii care au sustinut-o si au popularizat-o dupa cel de-al doilea razboi mondial. Dar, ca multe alte idei vehiculate în stiintele sociale în perioada contemporana, ea îsi are "radacina" în scrierile Greciei Antice. Richard Titmuss, cel care a lansat aceasta idee în 1955 printr-un eseu celebru, preciza ca a fost inspirat de un fragment din Plutarh, în care acesta descria evacuarea populatiei civile din Atena ca urmare a invaziei persane din 480 î.e.n.

Masurile luate de autoritatile orasului Troezen pentru a satisface necesitatile refugiatilor atenieni (batrâni, femei si copii) au fost considerate de Titmuss "un plan, o politica sociala concertata" si au devenit sursa de inspiratie pentru o analiza a interdependentei dintre razboi si politicile sociale în Marea Britanie (Titmuss, 1958, p. 77).

Titmuss considera ca un razboi total precum cel de-al doilea razboi mondial a produs o uriasa solidaritate sociala în rândul populatiei britanice, solidaritate care a creat premisele acceptarii sociale si chiar a determinat aparitia politicilor sociale egalitare din timpul si de dupa razboi.

Circumstantele create de starea de razboi au determinat întotdeauna schimbari în viata sociala. Un guvern care se confrunta cu un astfel de eveniment devine mult mai preocupat de numarul si mai ales de calitatile (fizice, intelectuale) ale populatiei, în special ale celor angajati direct în confruntare, membrii armatei. Este binecunoscut exemplul Marii Britanii, tara a carei populatie a aflat cu stupoare dupa razboiul cu burii de la începutul secolului ca foarte multi tineri erau inapti pentru serviciul militar. Rapoartele despre trupe publicate dupa razboiul sud-african subliniau ca "deteriorarea graduala a capacitatilor fizice ale recrutilor trebuie în viitor evitata" (apud Titmuss, 1958, p. 80). Masurile pentru înlaturarea acestei situatii nu s-au lasat asteptate: în 1906, s-a înfiintat în Marea Britanie un serviciu medical scolar, s-a introdus masa gratuita pentru elevii de la scolile elementare, a început o campanie de reducere a mortalitatii infantile, iar pentru recruti s-au introdus standarde clare si obligatorii (Titmuss, 1958).

Consecintele razboiului în plan social nu s-au limitat însa la preocuparea pentru calitatea recrutilor. Dupa primul razboi mondial, un val de schimbari sociale a cuprins majoritatea statelor lumii, în cele mai multe cazuri contribuind la reducerea inegalitatii sociale: educatie obligatorie pentru copii (ori

cresterea duratei scolii obligatorii în tarile avansate), dreptul de vot universal, cresterea procentului de femei pe piata muncii, reducerea foarte mare a somajului etc.

În ciuda tuturor acestor schimbari, în perioada interbelica, inegalitatile sociale s-au pastrat în majoritatea statelor lumii. Cel de-al doilea razboi mondial a provocat însa în Europa schimbari politice si sociale fara precedent. Au aparut statele comuniste din estul Europei, Germania a fost divizata etc.

Situatia Marii Britanii în timpul razboiului a fost unica. Ea a fost singura tara care a luptat de la începutul pâna la sfârsitul razboiului, dar nu s-a confruntat cu o invazie, suportând doar atacuri aeriene. Ea a "traversat" perioada acestui "razboi total" fara sa fi cunoscut dezorganizarea sociala sau politica si l-a încheiat victorioasa. "Aceste circumstante ne ajuta sa întelegem de ce conceptul de «stat al bunastarii» (*welfare state*) a aparut pentru prima data în Marea Britanie" (Marshall, 1965, p. 78).

Asertiunile anterioare necesita câteva precizari. Conceptul de "razboi total" utilizat de Marshall (1965), dar si de alti autori se refera la razboiul de tip modern, care, prin proportiile sale, angajeaza toate resursele unei natiuni (economice, umane) si afecteaza întregul sistem social (nu numai armata, ca multe dintre razboaiele traditionale). Un astfel de razboi are, potrivit lui Marshall, efecte sociale predictibile asupra natiunilor angajate în lupta. El reduce drastic sau chiar anuleaza somajul, datorita mobilizarii unor muncitori, dar si cresterii cererii pentru industria de razboi. Serviciile medicale se dezvolta din punct de vedere tehnic si organizational. Se creeaza o criza a locuintelor atât prin distrugerea unor locuinte, cât si prin reducerea drastica a constructiei de locuinte pe durata razboiului.

Razboiul total implica, în sens foarte general, o crestere a responsabilitatilor guvernantilor pentru bunastarea popoarelor lor, în special prin controlul productiei si distributiei resurselor rare, precum alimentele si combustibilul, si prin asistenta pe care trebuie sa le-o acorde acelora care au ramas fara locuinte datorita evacuarii ori datorita atacurilor aeriene. "Experienta razboiului total are astfel efect asupra principiilor politicilor sociale, dar si a metodelor de administrare a societatii" (Marshall, 1965, p. 78).

În timpul unui razboi total (precum cel de-al doilea razboi mondial), conform lui Titmuss (1958), se schimba radical si atitudinile populatiei. Faptul ca oamenii trebuie sa se ajute reciproc (de exemplu, refugiatii sau ranitii trebuie ajutati), faptul ca sunt supusi unor amenintari comune (exemplul mentionat de Titmuss este amenintarea populatiei britanice cu invazia, dupa Dunkirk) ori faptul ca au un adversar comun creeaza o solidaritate sociala fara precedent si distruge barierele sociale (de exemplu, diferentele de status sau cele culturale dintre oraseni si sateni), atitudinile publice devenind mult mai egalitare. Pe acest fond, se pot elabora si implementa reforme sociale cu caracter egalitar (universal), precum au fost cele promovate de Beveridge sau Bevan în timpul si mai ales dupa cel de-al doilea razboi mondial, reforme care au pus bazele statului bunastarii în Marea Britanie (Titmuss, 1958).

Situatia speciala a Marii Britanii dupa 1945 a fost datorata deci, pe de-o parte, cresterii atitudinilor egalitare la nivel social (consecinta a razboiului valabila si pentru alte state europene), dar si conditiei de învingator (de asemenea, valabila si în alte cazuri) si mai ales de tara care nu a cunoscut invazia sau dezorganizarea sociala si politica ce decurge automat dintr-o astfel de situatie.

"Permisivitatea" unei societati cu atitudini egalitare si solidaritatea sociala, pe de-o parte, conditiile economice relativ bune (datorita pierderilor relativ reduse si conditiei de învingator), pe de alta parte, precum si moralul ridicat al populatiei conferit de câstigarea razboiului au creat conditiile sociale, dar si economice necesare pentru implementarea unor politici sociale foarte costisitoare pentru statul britanic. Explicatiile date de Titmuss si Marshall par plauzibile, mai ales ca ele sunt sustinute de reformele cu caracter egalitar si universal implementate în acea perioada, dar si de un eveniment dificil de explicat în alte circumstante: Winston Churchill, celebrul prim-ministru britanic din timpul razboiului, recunoscut ca un artizan al victoriei tarilor aliate, personalitate extrem de populara în Marea Britanie în acea perioada, a pierdut primele alegeri libere de dupa razboi pentru ca a candidat din partea Partidului Conservator, de dreapta. Numarul mare de voturi acordate laburistilor care au câstigat acele alegeri probeaza, consideram noi, atitudinea dominant egalitara în societatea britanica din acea perioada.

Arthur Marwick a criticat însa anumite puncte de vedere ale lui Titmuss, apreciind ca parerile potrivit carora amenintarea cu invazia de la Dunkirk a avut o influenta uriasa asupra atitudinilor publice sunt doar un mit (Marwick, 1977, p. 161). Clar inspirat de Titmuss, Marwick mentioneaza patru dimensiuni sub care razboiul total afecteaza societatea: prima se refera la distrugerea proceselor si relatiilor de dinainte de razboi (de exemplu, mase de populatie migreaza datorita raidurilor aeriene si bombelor inamice). A doua dimensiune este testarea institutiilor existente în timpul razboiului. Potrivit lui Marwick, sistemul medical britanic, de exemplu, a fost testat în timpul razboiului, gasit necorespunzator si, ca urmare, înlocuit dupa razboi de Serviciile de Sanatate Nationale. În al treilea rând, razboiul total determina cresterea participarii în cadrul fortei de munca a grupurilor sociale anterior subreprezentate, datorita chemarii sub arme a unui numar mare de barbati. A patra dimensiune este efectul psihologic. Marwick considera ca razboiul total este un eveniment emotional si psihologic "comparabil cu marile revolutii din istorie" (apud Smith, 1986, p. IX).

Au existat si alti autori care au sustinut influenta razboiului asupra statului bunastarii, cum ar fi A. Giddens (1985). Altii au exprimat rezerve, considerând ca aceasta influenta nu poate fi analizata (abordata) ca o legatura cauzala directa (Esping-Andersen, 1990). Din punctul nostru de vedere, argumentele teoretice prezentate mai sus împreuna cu schimbarile sociale uriase care au urmat dupa ultimele razboaie importante sunt suficiente pentru a valida ipoteza influentei pe care razboiul (în special cel total) a avut-o asupra politicilor sociale.

În ultimii ani, impactul celui de-al doilea razboi mondial asupra politicilor soci-

ale a fost pus sub semnul întrebarii de mai multi autori. S-a spus, de exemplu, ca:

a) experienta interventiei masive a statului în economie prin planificare înregistrata în perioada razboiului nu a fost foarte eficienta;
b) suportul pentru politicile sociale universaliste nu a aparut în relatie cu acceptarea extinderii largi a drepturilor cetatenesti, ci ca urmare a perceperii de catre cei privilegiati a pericolului unui viitor incert, comun tuturor;
c) presiunea pentru reforme sociale a venit mai putin dinspre radicalizarea cetatenilor si mai mult dinspre sindicatele puternic întarite prin ocuparea totala a fortei de munca în timpul razboiului. Pe de alta parte, multi autori au afirmat ca reformele propuse de Beveridge au reprezentat doar partial noutati, ca în mare masura ele au continuat si dezvoltat initiative si programe anterioare, iar "consensul social" pe baza caruia se spune ca s-a dezvoltat statul bunastarii britanic imediat dupa 1945 a fost mult mai limitat decât se crede sau chiar a fost inexistent (Addison, 1977; Taylor-Gooby, 1985; Pierson, 1991).

8. **Politicile sociale occidentale, reactie la aparitia blocului comunist.** Desigur, factorii identificati mai sus au avut, atât împreuna, cât si fiecare în parte, o influenta majora asupra dezvoltarii politicilor sociale. Importanta fiecarui proces sau eveniment în parte este greu de stabilit si a fost, probabil, mult diferita de la o tara la alta.

Alte procese, evenimente sau factori contextuali au avut, probabil, o importanta majora. Merita amintita în acest punct ipoteza potrivit careia *politicile sociale au fost introduse în sistemul capitalist ca o reactie-antidot la socialism sau comunism*, mai ales dupa aparitia URSS si a blocului tarilor comuniste (Marshall, 1975). Drept argument în sprijinul acestei idei este adesea vehiculat faptul ca primele reforme sociale au fost promovate de conservatori, liberali sau crestin-democrati.

Mai recent, unii autori au întarit afirmatiile mai vechi privind statul bunastarii - reactie de aparare a capitalismului si economiei de piata la ideologia socialista si comunista, în special în perioada razboiului rece - prin prognosticarea unor schimbari structurale serioase în politicile sociale viitoare (ce vor conduce la reducerea rolului statului în protectia sociala), ca efect al prabusirii comunismului în Europa de Est si al încetarii razboiului rece (Mishra, 1993).

Modalitati de extindere a statului bunastarii

Exista mai multe opinii privind modalitatile de raspândire a politicilor sociale în lumea capitalista. Desigur, gradul de industrializare, spre exemplu, a influentat rapiditatea cu care au fost introduse reformele sociale. Dar unii autori considera ca, dincolo de context si de cauzele amintite anterior, *raspândirea politicilor sociale s-a realizat*:

a) datorita unor necesitati ce au precedat inovatia sociala, *unor preconditii;*
b) prin *difuziune* (printr-un proces de *imitare*) a inovatilor aparute în politicile sociale (Pierson, 1991).

Este foarte interesant ca, indiferent de locul sau timpul în care programele

sociale au aparut, ele au avut aproximativ aceeasi succesiune. Pot fi identificate trei caracteristici majore ale aparitiei si raspândirii politicilor sociale:

– ca *succesiune*, compensatiile pentru accidente industriale ale muncitorilor au fost, în cele mai multe cazuri, prima masura adoptata. Au urmat asigurarile de boala si invaliditate, pensiile de vârsta si, dupa aceea, ajutorul de somaj;
– *acoperirea* diferitelor categorii de populatie a urmat si ea un traseu aproape identic de la o tara la alta. S-a început cu angajatii din sectoarele strategice si mai periculoase (de exemplu, din minerit), masurile s-au extins apoi la toti angajatii industriali, apoi la muncitorii din agricultura, apoi la cei direct dependenti de angajati si la mostenitorii/ succesorii angajatilor asigurati. Stadiul urmator a inclus muncitorii pe cont propriu, în final masurile extinzându-se la întreaga populatie (la toti cei recunoscuti drept cetateni ai statului);
– trasee similare au existat si în cazul *extinderii* programelor. Extinderile programelor mai vechi s-au facut în general prin largirea criteriilor de eligibilitate (accentuata la mai multi beneficiari) si prin prevederea unor beneficii mai mari (generoase). Ultimele extinderi s-au bazat pe o aplicare mult mai putin restrictiva a definitiilor eligibilitatii si, din anii '60, pe trecerea de la o suma fixa generala la ajutoare calculate în functie de venituri. De asemenea, s-a trecut treptat de la asigurarea voluntara la cea obligatorie (Pierson, 1993; Thane, 1982).

Politicile sociale în perioada postbelica: aparitia statului bunastarii propriu-zis

Perioada imediat urmatoare celui de-al doilea razboi mondial a fost extrem de favorabila dezvoltarii politicilor sociale. Practic, în toate statele angajate în razboi, au fost create conditii deosebite pentru extinderea programelor de politici sociale existente si implementarea altora noi. Asa cum am aratat anterior, razboiul a întarit influenta statului în economie, a asigurat ocuparea totala a fortei de munca în cadrul industriei de razboi, a sporit solidaritatea sociala datorita pericolelor comune la care întreaga populatie a tarii era supusa si a creat, pe de alta parte, o nevoie acuta de locuinte si bunuri de larg consum, datorita distrugerilor înregistrate. Acest context a fost foarte favorabil, pe de-o parte, introducerii unor politici sociale universaliste, pe de alta parte, implementarii ideilor economice promovate de Keynes, având ca piloni centrali cresterea rolului statului în reglarea proceselor economiei de piata si stabilirea ca obiectiv a "somajului zero".

Evolutia politicilor economice si a politicilor sociale a fost cea previzibila: "compromisul istoric" dintre principiile economiei de piata si cele ale protectiei sociale realizate de stat s-a materializat în statele bunastarii care s-au constituit si dezvoltat în Europa Occidentala si America de Nord, dar si în tari precum Japonia.

Prima perioada a fost una a reconstructiei.

Desi afectata de bombardamentele inamice, Marea Britanie a pornit în reconstructia economiei cu marele avantaj al singurei tari beligerante din Europa pe al carei teritoriu nu s-au

purtat lupte. În plus, influenta unor reformatori precum Beveridge si Bevan sau Butler (un liberal, un socialist si un conservator) sau a unor economisti de marca precum Keynes a contribuit la dezvoltarea mai rapida a statului bunastarii în Marea Britanie. În celebrul sau raport, publicat în 1942, lordul Beveridge propunea ca obiectiv al statului britanic postbelic înfrângerea celor "cinci giganti": lipsurile, boala, ignoranta, mizeria si inactivitatea. Desi nu toate propunerile sale au fost realizate, o "serie" legislativa fara precedent a pus bazele reformei politicilor sociale. Cele mai importante legi au fost: legea educatiei (1944), Legea asigurarii nationale si legea serviciilor de sanatate nationale.

În domeniul educatiei, a crescut vârsta de absolvire a scolii obligatorii, s-au desfiintat taxele pentru învatamântul secundar de stat si s-au marit substantial atât bursele acordate studentilor, cât si fondurile alocate universitatilor (Thane, 1982).

Discutiile privind reforma în domeniul sanatatii au fost purtate si înainte, si în timpul razboiului. În timpul razboiului, un Serviciu Medical de Urgenta (EMS) a fost înfiintat sub forma unei agentii centralizate a statului, destinata asigurarii serviciilor pentru victimele raidurilor aeriene. Personalul medical (medici si asistente) era angajat si platit direct de stat. Propunerea privind un serviciu national de sanatate disponibil pentru toti cetatenii a fost lansata atât de catre Comisia Medicilor în 1942, cât si prin intermediul Raportului Beveridge, publicat în acelasi an. Dupa îndelungi discutii si conflicte de interese între asociatiile medicilor si cele ale asistentelor medicale, în 1946 Legea serviciului national de sanatate a fost votata, un merit deosebit în elaborarea ei avândul Aneurin Bevan, un om politic de stânga.

Legea asigurarilor nationale si Legea asistentei nationale, votate în 1946, respectiv 1948, prevedeau un sistem de ajutoare universale fixe pentru pensii, boala si somaj, pentru barbatii si femeile asigurate si sotiile (sotii) lor, precum si o schema nationala de asistenta sociala bazata pe testarea mijloacelor, ca o retea de siguranta pentru aceia pe care sistemul asigurarilor sociale nu-i acoperea (Thane, 1982).

Cu aceste prevederi legale implementate rapid si cu un guvern liberal care si-a stabilit, sub influenta lui Keynes, ca obiectiv strategic atingerea "somajului zero" fara inflatie, Marea Britanie a devenit relativ repede un stat al bunastarii sociale, dupa opinia autorilor anglo-saxoni, primul de acest fel.

Prin institutionalizarea tot mai accentuata a rolului statului atât în reglarea proceselor economice, cât mai ales în asigurarea protectiei sociale, statul bunastarii keynesian si-a asigurat o existenta relativ stabila de câteva decenii. Cresterea economica a fost fara precedent si ea a atras dupa sine o crestere continua a cheltuielilor sociale în deceniile V si VI. În acelasi timp, somajul, "boala" cea mai grava a capitalismului, a scazut foarte mult, în anii '60 înregistrându-se în mai toate statele occidentale, pentru perioade mai scurte sau mai lungi, ceea ce s-a numit "somajul zero", un fenomen social-economic pozitiv pe termen scurt, dar cu repercusiuni negative pe termen lung, asa cum se va vedea.

Iata indicatorii cei mai semnificativi pentru aceasta perioada "de crestere

si prosperitate fara precedent, cu forme noi si variate de interventie a statului în economie" (Pierson, 1991, p. 128).

Indicatorii economici si sociali a sapte state capitaliste occidentale din "perioada de aur" a statului bunastarii keynesian (1950-1976)

Indicatorul	Procentajele cresterii anuale medii a PNB			Cheltuielile sociale ca procentaj din PNB		Rata somajului ca procentaj din totalul fortei de munca		
Perioada / Tara	1950-1960	1960-1973	1973-1981	1960	1975	1959-1967	1975	1983
Canada	4,0	5,6	2,8	11,2	20,1	-	-	-
Franta	4,5	5,6	2,6	14,4	26,3	0,7	4,1	8,0
RFG	7,8	4,5	2,0	17,1	27,8	1,2	3,6	8,0
Italia	5,8	5,2	2,4	13,7	20,6	6,2	5,8	9,7
Japonia	10,9	10,4	3,6	7,6	13,7	1,4	1,9	2,6
Marea Britanie	2,3	3,1	0,5	12,4	19,6	1,8	4,7	13,1
SUA	3,3	4,2	2,3	9,9	18,7	5,3	8,3	9,5
Media	4,4	5,5	2,3	12,3	21,9	2,8	4,7	8,5

Nota: *Pentru PNB si somaj datele se întind pâna în 1983, pentru a facilita comparatiile.*

Sursa*: Pierson, 1991, p.128, 131, 132.*

Datele din tabelul anterior sunt elocvente pentru ceea ce s-a întâmplat cu statul bunastarii în perioada postbelica. Pâna în 1973 (anul declansarii crizei pretului petrolului), cresterile medii anuale ale PNB au fost în tarile prezentate de aproximativ 5%. Aceste cresteri economice fara precedent au permis o crestere a ponderii cheltuielilor sociale în produsul national brut, în doar 15 ani, cu aproape 10%, ceea ce a însemnat aproape dublarea valorii lor relative în 1975 comparativ cu 1960. În acelasi timp, somajul, fenomen social care "consuma" o pondere importanta a cheltuielilor sociale, s-a mentinut extrem de scazut pentru patru din tari, înregistrând valori medii de 0,7-1,8% într-un interval de opt ani (1959-1967).

Criza economica începuta în 1973, prin cresterea brusca a pretului petrolului pe piata mondiala, a încheiat acea perioada "de aur" a statului bunastarii. Ea a fost urmata de o perioada considerata a "crizei statului bunastarii": 1975-1980 si apoi de perioada 1980-1990 a programelor de austeritate, de iesire din criza pe baza renuntarii la ideea de "somaj zero", programe în general neoconservatoare, precum cele promovate de Thatcher în Marea Britanie si de Ronald Reagan în SUA. (Mishra, 1993; Zamfir, 1995). Dupa 1990, si aceste programe si-au pierdut credibilitatea si suportul, rolul statului în politicile sociale fiind în prezent din nou reconsiderat (vezi Mishra, 1993).

Ideea "somajului zero" si modalitatile de realizare a ei în câteva state reprezentative au fost esentiale pentru perioada anterioara crizei petrolului. "Somajul zero" a fost o idee vehiculata înca din perioada interbelica, considerându-se ca prin ocuparea totala a for-

tei de munca se va ajunge la un capitalism mai uman si, în acelasi timp, mai productiv. Sustinerea acestei idei a fost diferita de la o tara la alta, situatiile ierarhizându-se de la caracterul institutional "de facto", ca în Norvegia, pâna la situatia "bunelor intentii generale", ca în SUA (Esping-Andersen, 1990, p. 163). În realitate, doar câteva tari au reusit performanta mentinerii pe întreaga perioada postbelica a unui somaj de sub 2-3%, ce poate fi caracterizat drept "somaj zero" (Norvegia, Suedia si Elvetia).

Asa cum pentru câtiva ani, în deceniul VII, toate tarile occidentale au înregistrat o "convergenta" spre situatia de "somaj zero", dupa 1973, acestea par sa aiba în comun un alt aspect: incapacitatea de a asigura simultan un somaj foarte scazut si o crestere economica echivalenta echilibrata care sa-l sustina.

Datorita necesitatii pastrarii eficientei firmelor private, deci a puterii discretionare a întreprinzatorilor particulari în cadrul pietei, singurul debuseu prin intermediul caruia se pot realiza restrângeri salariale sau alte sacrificii ramâne domeniul public al statului bunastarii.

Iata câteva modele institutionale de existenta a politicilor sociale în perioada postbelica, prezentate de Esping-Andersen:

Suedia este de obicei considerata ca modelul clasic al politicilor sociale social-democrate, situatia institutionalizata a preocuparii atât pentru drepturi sociale, cât si pentru ocuparea totala a fortei de munca. Apare însa "dilema prizonierului" pentru cele doua obiective amintite, dilema la care în primul rând sindicatele (centralizate, puternice, de obicei actionând în concordanta cu partidele de stânga) trebuie sa raspunda.

În cadrul matricei institutionale: sindicate, guvern, patronat, aflate în negocieri centrale, nationale, ideea de baza a fost recunoasterea si garantarea de catre sindicate si guvernele de stânga a drepturilor proprietarilor privati de a lua independent deciziile în cadrul firmelor. Conflictele sunt practic limitate la negocierea modului de distribuire a produsului social.

Un alt model al "somajului zero", de data aceasta diametral opus, a fost **SUA** (Mishra are alta parere decât Esping-Andersen, considerând ca în SUA nu s-a realizat niciodata "somajul zero"). În SUA, miscarea sindicala a fost organizata incomplet si/sau fragmentata, iar dialogul privind redistribuirea nu a fost niciodata institutionalizat. În aceasta situatie, apare atât problema "dilemei prizonierului" privind raportul dintre drepturile sociale (salarii, ajutoare) si mentinerea ratei scazute a somajului, cât si problema conducerii libere a întreprinderilor, fara presiuni din partea sindicatelor sau statului. Sunt favorizate astfel strategiile de maximizare a afacerilor si creste nevoia pentru masuri antiinflationiste ocazionale puternice. Lipsind recunoasterea institutionala pentru patroni, amenintarea miscarilor muncitoresti devine, în sine, un obiect de conflict si este considerata un obstacol major în calea cresterii economice.

Germania, spre deosebire de cele doua modele prezentate mai sus, a fost ceea ce se cheama un caz contrastant. În perioada 1950-1960, ea a urmat modelul tarilor nordice, apoi, în special dupa 1970, s-a reîntors la prioritatile antiinflationiste. Modelul ger-

man, numit si "modelul economiei sociale de piata", a constat într-o crestere economica rapida, cu stabilitatea preturilor, *laissez-faire* în cadrul pietei, dar politici fiscale si monetare restrictive. Germania a interzis cresterea bugetului postbelic mai rapid decât cresterea PNB. Circumstantele unice în care au fost aplicate aceste programe au constat în: ocupatia straina, devastarea masiva si divizarea teritoriala ca urmare a razboiului. Pentru a-si urma politica economica, masurile luate au fost:

- autonomia Bancii Centrale (Bundesbank), rezultatul fiind politicile monetare restrictive;
- marginalizarea "de facto" a Partidului Social-Democrat si a sindicatelor, fiind urmarita o presiune scazuta pentru redistribuire;
- folosirea ofertei masive a fortei de munca din Germania de Est si mai târziu si a muncitorilor straini, astfel prevenindu-se presiunile sindicatelor pentru cresterea salariilor. "Atât timp cât oferta fortei de munca a depasit expansiunea economica, miracolul economic german a putut sa existe si sa se mentina în afara presiunilor salariale sau a reformelor sociale majore" (Esping-Andersen, 1990, p.169).

Aliantele politice, precum "Marea Coalitie" din 1966 dintre crestin-democratii (CDU) si social-democratii germani (SPD) sau coalitia social-democrat-liberala din 1969 au constituit forme ale adaptarii institutionale la presiunea redistributiva a muncitorimii, mai ales în conditiile unui somaj foarte scazut. A fost lansata ideea "actiunii concertate" (germ., *konzertierte Aktion*), prin care s-a urmarit asigurarea unei retele institutionale în interiorul careia sindicatele, patronatul si guvernul sa-si coordoneze obiectivele referitoare la distribuirea si redistribuirea veniturilor (Esping-Andersen, 1990).

"Criza" statului bunastarii si solutiile de iesire din criza

Indiferent de modelele aplicate, tarile capitaliste dezvoltate au trecut printr-o perioada de prosperitate economica si de dezvoltare fara precedent a politicilor sociale în intervalul 1950-1973. Somajul foarte redus (uneori "somaj zero") a caracterizat aproape întreaga perioada amintita. Acest fenomen a avut însa si consecinte care, în timp, s-au dovedit negative atât în plan economic, cât si în planul politicilor bunastarii. Cel mai simplu "traseu" cauzal a fost, de obicei:

somaj scazut	→	*presiune salariala ridicata (datorita ofertei scazute de forta de munca)*	→	*inflatie (datorita devalorizarilor care sa compenseze maririle salariilor)*

Cu o rata mare a inflatiei, dupa cum se stie, orice economie intra în situatie de criza. *Incompatibilitatile unui "somaj zero" sustinut* au fost sintetizate de Esping-Andersen (1990) sub forma urmatoarelor *consecinte*:

- cresterea presiunilor inflationiste;
- frictiuni între sindicate sau între sindicate si partidele de stânga (datorita divergentei obiectivelor);
- proliferarea actiunilor greviste;
- diminuarea activitatilor profitabile;

- excaladarea presiunilor salariale (înregistrata în perioada 1969-1973).

Solutiile promovate de guverne sau de grupurile de interese pentru contracararea acestor consecinte negative au fost (în cele mai bune cazuri) valabile doar temporar, fiind în general incapabile de succes pe termen lung (ibidem).

Aflat în imposibilitatea de a rezista presiunilor pentru cresteri salariale (fie sub forma veniturilor directe, salariale, fie sub forma asa-ziselor "salarii sociale" care cresteau mai ales în perioadele electorale), statul capitalist occidental al anilor '70 s-a vazut incapabil sa mai sustina aceste cheltuieli prin cresterea taxelor. A trebuit ca specialistii sa accepte ca principiul nr.1 al keynesismului, "somajul zero", trebuia repus în discutie, guvernele occidentale trebuind sa aleaga între mentinerea unei rate foarte scazute a somajului (care implica sporirea taxelor, deja foarte mari, si inflatie) si acceptarea cresterii somajului care lasa posibilitatea reducerii taxelor, solicitata din ce în ce mai mult de clasele mijlocii si, începând cu anii '70, si de sindicate.

Practic, dupa o perioada în care rolul statului în asigurarea bunastarii a crescut, dar autoritatea sa a scazut datorita cresterii puterii grupurilor de presiune, guvernele occidentale au acceptat cresteri salariale si ale politicilor sociale mai ridicate decât cresterile productivitatii muncii. Aceasta a fost perioada intrarii în ceea ce s-a numit "*criza statului bunastarii keynesian*", perioada care a fost marcata si de declansarea socului cresterii pretului petrolului în anul 1973.

Criza pretului petrolului impus de OPEC în acel an a constituit începutul declinului statului bunastarii în varianta sa keynesiana, dar, asa cum mentioneaza Pierson, ea "mai degraba a anticipat decât a declansat" criza unei societati capitaliste care deja dadea "semne de dificultati economice" (1991, p. 144-145).

Acelasi autor sintetizeaza semnificatiile atribuite expresiei "criza statului bunastarii" astfel:

- *criza* înteleasa *ca punct de cotitura* în politicile sociale si economice;
- *criza ca soc exterior (statului),* pretul petrolului în toate tarile fiind impus doar de cele câteva tari exportatoare de petrol grupate în OPEC;
- criza înteleasa ca o problema de lung termen, fara solutie previzibila (Pierson 1991).

Desi *opiniile* privind existenta unei crize a statului bunastarii au fost sustinute de majoritatea autorilor, cei mai vehementi fiind reprezentantii marxismului si ai noii drepte, au fost si pareri care au contestat existenta acesteia (Pierson 1991; Mishra, 1993). Cu toate acestea, se poate vorbi despre o criza a statului bunastarii capitalist din anii '70 *cel putin* în una dintre cele trei semnificatii acordate expresiei respective mai sus.

Catalin Zamfir (1995) apreciaza ca au existat doua componente ale crizei anilor '70:

- "criza în sensul de *imposibilitate* de continuare a finantarii statului bunastarii;
- criza în sensul de evidenta a *ineficientei* statului bunastarii" (Zamfir, 1995, p. 378).

Tabelul urmator prezinta situatia performantelor macroeconomice ale statelor OECD în perioada anterioara crizei (1960-1973) si în cea "de criza" (1973-1981).

O simpla comparatie între cele doua perioade se constituie de la sine în argument pentru sustinerea ideii de "criza", toti cei patru indicatori având valori mai proaste dupa 1973, din punctul de vedere al economiei statului bunastarii.

Performantele macroeconomice ale OECD în perioada 1960-1981

- % -

Indicatorul economic	1960-1973	1973-1981
Rata somajului	3,2	5,5
Inflatia	3,9	10,9
Cresterea PNB	4,9	2,4
Cresterea productivitatii	3,9	1,4

***Sursa**: Pierson, 1991, p. 145.*

Solutiile imediate promovate de statele capitaliste pentru iesirea din situatia de criza pot fi grupate în trei tipuri majore:

Tipul A: SUA. A recurs la combinarea reglarii pietei cu managementul ciclului de afaceri politic (asigurarea unor indicatori favorabili în perioadele electorale pentru a asigura succesul în alegeri). Orice abatere majora de la acest model a devenit "fatala" din punct de vedere politic. Asa s-a întâmplat cu Carter, care a pierdut alegerile datorita masurilor deflationiste introduse în 1979, chiar înaintea alegerilor, ca raspuns la cresterea foarte mare a salariilor (130% fata de cresterea productivitatii muncii), crestere impusa de presiunile salariale foarte mari, la rândul lor efect al cresterii rapide a gradului de ocupare a fortei de munca în anii 1978 si 1979 în SUA.

Acest dezechilibru s-a "transmis" sub forma cresterii rapide a ratei somajului (9,5% în 1982 si 1983), cea mai mare de la depresiunea economica. Efectul asupra sindicatelor americane a fost schimbarea obiectivului principal, care fusese cresterile salariale, cu promovarea politicilor de creare a locurilor de munca.

Tipul B: Suedia. Suedia a fost una dintre putinele tari care au continuat sa sustina ideea "somajului zero", statul bunastarii devenind principalul sau sustinator, prin angajarea fortei de munca excedentare din industrie si comert în sfera serviciilor sociale si în administratie sau prin subventii.

Tipul C: Germania. S-a recurs la politici de austeritate de tip conservator, la încurajarea ramânerii unei parti mari a femeilor în afara pietei muncii si la "dezangajarea" vârstnicilor prin pensionare înainte de termen, adesea pe cheltuiala statului, dar având ca efect rationalizarea si eficientizarea firmelor.

Dupa ce masurile si-au facut efectul, s-a realizat o scadere a somajului în Suedia si SUA si o crestere a lui în Germania.

O situatie aparte în aceasta perioada a înregistrat **Norvegia**, tara care, datorita

veniturilor rezultate din exploatarea propriilor rezerve de petrol, a putut mentine "somajul zero", practic neresimtind criza. Ea a înregistrat cresteri ale PNB de 5,3% în 1972, de 7,7% în 1978 si de 6,1% în 1983, cresteri de 15 ori mai mari decât ale SUA, de 3 ori mai mari decât ale Germaniei.

Criticile aduse statului bunastarii în perioada de criza au fost diverse, atât dinspre extrema stânga, cât si din dreapta spectrului politic, acolo unde critica s-a constituit de fapt într-o miscare neoconservatoare numita noua dreapta. Argumentele mai vechi ale lui Hayek privind rolul statului (care trebuia sa fie redus la asigurarea securitatii colective fata de amenintarile externe, apararea principiului guvernarii legii, care sa apere în primul rând proprietatea si contractul, asigurarea furnizarii acelor bunuri pe care piata nu le poate furniza în mod eficient, precum sanatatea sau mentinerea drumurilor, si asigurarea unui venit minim pentru toti acei care, din diverse motive, nu si-l puteau asigura singuri, precum batrânii, copiii orfani, bolnavii etc.) au fost rapid însusite de adeptii noii drepte. Hayek considera ca rolul statului în economie trebuie sa fie clar limitat, pentru ca un amestec prea mare al acestuia ar îngradi libertatile naturale ale individului. În lucrarea sa din 1982, *Law, Legislation and Liberty,* acesta face un larg rechizitoriu statului bunastarii, pe care îl asociaza social-democratiei si îl acuza de subminarea ordinii naturale a pietei si de inconsistenta cu principiile unei societati drepte si libere (Hayek, 1982).

Modelului ideal de stat, care, potrivit lui Hayek, este statul minimal bazat pe principiile liberal-capitaliste, i s-au alaturat criticile aduse de "teoria alegerii publice" (engl., *public choice theory*), critici care acuzau statul bunastarii ca îi determina atât pe cetateni, cât si guvernele lor sa ia decizii iresponsabile si nerationale.

Toate aceste idei si critici însusite de noua dreapta au lovit puternic, pe fondul crizei economice, în credibilitatea social-democratiei, în suportul public acordat statului bunastarii, si au pus capat în multe tari consensului social care rezistase relativ intact în toata perioada postbelica anterioara anilor ‘70.

Neoconservatorii occidentali au acuzat social-democratia ca a produs "o crestere substantiala a activitatii guvernamentale, dar o scadere a autoritatii guvernelor" (Pierson, 1991, p. 149). Pentru neoconservatori, scaderea autoritatii publice si a controlului social erau problemele majore. Pentru neoliberalii, care erau adeptii principiilor teoriei alegerii publice, problemele majore priveau relatia dintre democratia liberala si economia de piata, datorita a doua amenintari fundamentale:

1) formarea unei generatii caracterizate de asteptari excesive;
2) efectele distructive ale urmaririi propriului interes de catre diverse grupuri în cadrul pietei. Concluzia criticilor statului bunastarii, fie ei neoconservatori sau neoliberali, a fost aceea ca, în forma cunoscuta, "statul bunastarii este autodistructiv" (Zamfir, 1995, p. 382).

Consistente sau nu, criticile vehemente amintite au atras schimbari în opinia publica fata de principiile politicilor sociale. Parti din populatie au început treptat sa agreeze concepte ambigue, dar purtatoare de stigma, precum *subclasa sociala* (*underclass*), si sa blameze dependenta unora de sistemul

de redistribuire a bunastarii. Ulterior, "purtatorii de cuvânt" ai noilor idei de dreapta au reusit sa convinga mari parti din populatie, cu explicatii "culturale" ale tarelor sociale (precum saracia, somajul, ignoranta), sa împarta saracii în merituosi (*deserving*) si nemerituosi (*undeserving*), astfel justificând nevoia de restrângere a activitatilor de protectie si asistenta sociala doar la clientii "merituosi" ai statului, adica batrâni, copii orfani, handicapati etc.

Dovada clara a schimbarii opiniilor si optiunilor politice ale populatiei occidentale în anii '80 (prin reducerea suportului acordat partidelor de stânga, vezi Pierson, 1991) au constituit-o alegerile de la începutul anilor '80 din Marea Britanie si SUA. Aceste alegeri au adus la putere doua personalitati de dreapta, care si-au legat numele pentru totdeauna de politicile sociale rezidualiste si de limitarea rolului de furnizor de servicii sociale al statului, Ronald Reagan si Margaret Thatcher.

Chiar daca, dupa un deceniu de reaganism si thatcherism, multi autori au afirmat ca aceste curente s-au dovedit utopice si ineficiente, precum se dovedise mai înainte keynesismul, ele vor ramâne în istorie ca varianta propusa de curentele de dreapta neoconservatoare pentru iesirea din criza a statului bunastarii în anii '70-'80.

Problematica statului bunastarii este vasta si greu de tratat exhaustiv. Abordarea politicilor sociale din perspectiva istorica creeaza reperele necesare pentru analiza comparativa a situatiei politicilor sociale din România, aflate într-o perioada dificila, de cautari si de criza. Problematica tipologiei (clasificarii) regimurilor de stat al bunastarii este abordata ca termen separat si include si perspectivele politicilor sociale, întregind imaginea statului bunastarii în societatea capitalista. ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: politici sociale; modele de politici sociale; globalizarea politicilor sociale; subclasa sociala; excluziunea sociala; justitie sociala; cetatenie; asigurari sociale; solidaritate sociala; politica sociala a regimului socialist român; politica sociala în România în tranzitie

Bibliografie selectiva: **Barr (1998); Marshall (1975); Mishra (1993); Pierson (1991, 1998); Titmuss (1968); Thane (1982); Zamfir si Zamfir (1995)**

Stereotip

Stereotipurile reprezinta seturi de trasaturi atribuite membrilor unui grup social. Însa acestea nu reprezinta doar o colectie de trasaturi considerate ca fiind caracteristice pentru membrii grupului, ci cuprind si o explicatie care leaga acele atribute, o schema care permite întelegerea reunirii acestora într-o structura cognitiva comuna (Yzerbyt, Rocher, Schadron, 1997). Stereotipurile pot fi *pozitive*, atunci când reunesc în structura lor trasaturi valorizate pozitiv la nivel social, sau *negative*, daca reunesc anumite caracteristici valorizate negativ. În general, indivizii dezvolta mai puternic stereotipuri negative referitoare la alte grupuri decât la cele din care fac parte.

O caracteristica importanta a stereotipurilor o reprezinta marea stabilitate în timp, fiind destul de rezistente la schimbare, chiar si atunci când realitatea furnizeaza dovezi contrare continutului lor. Cu toate acestea, stereotipurile nu constituie niste scheme rigide care sunt activate indiferent de

situatia în care se afla individul. Ellemers si van Knippenberg (1997) arata ca trasaturile pe care le contine stereotipul sunt activate în mod diferit, în functie de contextul social în care se afla persoana. Într-o anumita situatie, sunt utilizate doar acele elemente ale stereotipului care se potrivesc cel mai bine situatiei specifice si pe care individul le selecteaza în mod adaptativv. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: organizatii ale administratiei publice; constructia sociala a beneficiarului; stigma

Bibliografie selectiva: **Yzerbyt, Rocher si Scadron (1997)**

Stigma

Stigma reprezinta un concept complex care se refera la: 1. Un *atribut* al unei persoane care o compromite în fata celorlalte persoane; 2. o *atitudine a celorlalti* fata de persoana stigmatizata; 3. *sentimentele persoanei* stigmatizate (Spiker, 1988). "Toate cele trei elemente contribuie la ideea de stigma si este dificil sa le separi în practica" (p. 40). De exemplu, stigma de a fi sarac presupune faptul ca: persoana este saraca (un atribut al acesteia), persoana este respinsa social din cauza saraciei de catre ceilalti, iar saracia conduce la sentimente de rusine, ratare sau degradare. În general, atributul stigmatizator conduce la neacceptarea sociala a persoanei, fapt care genereaza atitudini negative (frustrare) din partea persoanei stigmatizate. Având un atribut care o compromite în fata celorlalti, persoana purtatoare de stigma este mai frecvent tinta discriminarii, deoarece i se refuza conditia de egalitate cu semenii sai.

Erving Goffman (1991) arata ca exista *trei tipuri de stigma*: 1. cea generata de diferite anormalitati ale corpului (handicapuri fizice); 2. stigma generata de anumite caracteristici individuale blamate, percepute ca lipsa de vointa (necinstea, detentia, alcoolismul, homosexualitatea, somajul, tentativele de suicid); 3. stigma tribala, generata de apartenenta la o anumita rasa, natiune, religie. De asemenea, Goffman indica faptul ca cei stigmatizati utilizeaza uneori stigma pentru a dobândi anumite "câstiguri secundare", cum ar fi atribuirea esecului personal stigmei. ◢**Malina Voicu**◣

Vezi si: beneficii selective

Bibliografie selectiva: **Spiker (1988); Goffman (1963)**

Structura de oportunitati politice (SOP)

Fagan si Lee (1997) subliniaza importanta întelegerii politicilor sociale ca produs al unor negocieri între ceea ce ei numesc "presiuni de sus" si "presiuni de jos". "Presiunile de sus" se refera la interesele agregate prin intermediul sistemului politic formal, în timp ce "presiunile de jos" se refera la diferite forme de organizare sociala cu efecte sau implicatii pentru structurarea politicilor sociale ca, de exemplu, grupurile de presiune sau miscarile sociale. Structurarea politicilor sociale depinde deci atât de tipul sistemului formal politic, cât si de tipul si modul de agregare a identitatilor colective. Agregarea identitatilor colective depinde însa, în mare masura, de structurile si

institutiile politice formale dintr-o societate. La aceasta ultima concluzie au ajuns nenumaratele studii ce îsi propuneau sa explice de ce unele miscari sociale au succes si supravietuiesc, în timp ce altele, cu structuri organizatorice si potential de mobilizare mai mare, esueaza. Astfel apare în literatura de specialitate (vezi în special McAdam, McCarthy si Zald, 1996) un nou concept: "structura de oportunitati politice" (*political opportunity structure*), gândit ca instrument de analiza a mediului institutional în care iau nastere si se desfasoara miscarile sociale. Conceptul este esential pentru întelegerea identitatilor colective, dar si a modului de structurare a politicilor sociale, deci a evolutiei acestora într-un anumit context social si politic particular.

S.o.p. este definita ca totalitate a "semnalelor catre actorii sociali si politici care fie încurajeaza, fie descurajeaza actiunile lor de utilizare a resurselor lor interne în a forma miscari sociale" (Tarrow, 1996, p. 54). În fapt, s.o.p. reprezinta acel cadru de referinta pentru actorii sociali, care constrâng si structureaza posibilitatile lor actionale.

În configuratia socio-politica actuala, considera Krieger (1999), s.o.p. devine un instrument putin util, atât timp cât acesta se limiteaza la contexte nationale. În analiza sa asupra miscarilor sociale egalitariste în sfera revendicarilor redistributive, Krieger introduce trei noi elemente în definirea contextului de "dependenta": procesul de integrare europeana (definit în mod special prin Uniunea Monetara Europeana), presiunile catre globalizare si tendintele de modularizare a politicii.

Noile miscari sociale de reconsiderare a mecanismelor de redistribuire a bunastarii se structureaza în acest context de dependenta actual, adaptându-se unor noi realitati sociale, transnationale. Atât integrarea europeana, prin conditiile de convergenta pe care le impune (e.g., deficit bugetar controlat), cât si globalizarea productiei, investitiilor si redistribuirii fortei de munca au efecte antiegalitariste, imprimând o tendinta neoliberala, ce creste semnificativ costurile sustinerii unor programe si politici sociale comprehensive. Aceste "presiuni" externe favorizeaza în special acele state în care predominante sunt aranjamentele contractuale private si piata libera (e.g., SUA, Marea Britanie), defavorizând sistemele nationale în care redistributia bunastarii se bazeaza în principal pe negociere politica si institutionala, pe institutia statului si a cetateniei (e.g., Germania, tarile scandinave).

Modularitatea politica este un concept introdus de Ernest Gellner (1994), cu scopul definirii volatilitatii si maleabilitatii politice în formarea identitatilor colective în societatile contemporane (Krieger, 1999). Gellner porneste de la diferenta între o mobila clasica si mobilele moderne pentru a ilustra acest concept. În cazul mobilei clasice, coerenta unei încaperi este data de întreg setul de piese si nici o alta piesa în afara acestui set nu se poate integra astfel încât sa pastreze aceasta coerenta. Mobila moderna, dimpotriva, are un caracter modular, orice piesa poate fi cumparata separat, fiind autonoma atât din punct de vedere functional, cât si estetic. Coerenta unei încaperi poate fi construita si reconstruita prin adaugarea sau schimbarea unor piese de mobilier. Similar, politica modulara su-

gereaza o distantare de modelul clasic politic, bazat pe identitati colective stabile si atotintegratoare (ca, de exemplu, clasa sociala). În cadrul societatilor moderne, avem de-a face cu identitati colective multiple, hibride si partiale, ce pot fi combinate si recombinate, fara a împiedica desfasurarea coerenta a proceselor politice. Aceasta modularitate se bazeaza pe criterii ca etnie, sex, rasa, orientari valorice, dar si experiente ocupationale sau asociative. O politica modulara, ce imprima un caracter fluctuant si partial identitatilor colective, imprima o anumita dinamica si structura miscarilor sociale implicate în jocul redistributiei bunastarii, favorizând mai degraba constituirea unor miscari transnationale decât nationale, cu efecte esentialmente diferite în ceea ce priveste constituirea si structurarea politicilor sociale. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: politici sociale postmoderne; cetatenie; noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii

Bibliografie selectiva: **Gellner (1994); Krieger (1999); Tarrow (1996)**

Structura educatiei pe vârste

În functie de vârsta cursantilor cu nevoi educationale specifice, sistemele educationale formale tind a se structura pe cinci mari niveluri de învatamânt: prescolar, primar, mediu (gimnazial), secundar (liceal si/sau vocational), tertiar (universitar).

Învatamântul prescolar este adresat copiilor sub 5-6 ani si presupune atât educarea, cât si îngrijirea acestora (hrana, servicii medicale, recreationale etc.) în crese, centre de zi, gradinite. Cresele si centrele de zi au mai ales aceasta a doua functie, fiind frecventate de copii de vârste mici (de la 2-3 ani pâna la maximum 5 ani). Gradinitele se adreseaza în schimb prescolarilor mai mari, având un rol mai accentuat în socializarea comuna si pregatirea pentru scoala. Învatamântul prescolar este în general neobligatoriu, însa, în ultimele decenii, se manifesta tendinta de a impune urmarea a cel putin unui an de gradinita înainte de integrarea în învatamântul primar.

Învatamântul primar (de baza sau elementar) reprezinta prima treapta de învatamânt propriu-zis. Cu o durata de la 4 la 6 ani, în functie de tara, el preia copiii începând cu vârsta de 5-7 ani si asigura socializarea lor comuna, deopotriva cu transmiterea cunostintelor de baza pentru procesul învatarii. Alaturi de *gimnaziu* (numit si învatamânt mediu sau secundar inferior), învatamântul primar formeaza, de regula, *învatamântul obligatoriu*. Învatamântul gimnazial îsi propune ca scop principal dobândirea de catre cursanti a cunostintelor de baza necesare integrarii în societate, fie prin continuarea studiilor în formele învatamântului secundar, fie prin intrarea pe piata muncii. Învatamântul primar si gimnazial asigura, asadar, un stoc flexibil de cunostinte comune pentru toti elevii. În învatamântul gimnazial sunt transmise cunostinte mai aprofundate pe domenii ale cunoasterii, predarea fiind realizata de cadre specializate pentru fiecare materie în parte. În contrast, în învatamântul primar, un singur cadru didactic, fara o specializare anume pe unul din domeniile stiintei, lucreaza cu elevii pentru aproape toate materiile. În general, serviciile de instruire primara si gimnaziala sunt oferite de catre aceleasi unitati scolare, adesea acestea integrând si clase pentru învatamântul secundar.

Pentru copiii cu handicap fizic sau mintal, învatamântul obligatoriu se realizeaza, de regula, în scoli speciale, beneficiind de personal specializat pentru a le satisface nevoile. Totusi, tendintele actuale sunt de integrare a acestor copii în scolile obisnuite, ca manifestare a principiului *educatiei inclusive*.

Învatamântul secundar constituie o prima modalitate de specializare postobligatorie, fie prin continuarea pregatirii de natura academica (liceul), fie prin dobândirea de deprinderi practice si de calificari (învatamântul vocational - scolile profesionale sau de ucenici). Durata studiilor liceale este în general de 3-4 ani, în timp ce cele vocationale variaza de la 2 la 5 ani, în functie de complexitatea calificarii dobândite. Între tendintele actuale se numara si dezvoltarea învatamântului comprehensiv, în care elevii urmeaza simultan ruta academica si cea vocationala, deprinzând în continuare cunostinte comune, specializarea fiind amânata pentru învatamântul tertiar.

Absolvirea liceului permite înscrierea în forme de *învatamânt tehnic (vocational) postliceal* sau urmarea *cursurilor universitare* de nivel general (colegiu) sau finalizate prin diplome înalt specializate: licentierea, urmarea studiilor aprofundate (de master) sau a doctoratului. Colegiul dureaza de regula 3 ani si reprezinta o specializare minimala într-un domeniu. Obtinerea unei licente presupune cursuri de 4-6 ani, în functie de specificul facultatii urmate. Masterul si doctoratul sunt activitati educationale a caror parcurgere poate fi realizata în 1-2 ani (studiile aprofundate), urmate de alti 2-6 ani (doctoratul), în functie de domeniul de specializare.

În functie de istoria optiunilor educationale, configuratia pe niveluri de învatamânt a sistemelor educationale variaza de la o societate la alta. În Franta, învatamântul preprimar este neobligatoriu si acopera copiii în vârsta de la 2 la 6 ani. Învatamântul primar dureaza 5 ani, iar cel gimnazial 4. Învatamântul secundar are o durata de 4 ani. În Marea Britanie, învatamântul prescolar public este adresat copiilor de 4-5 ani. Începând cu vârsta de 5 ani, învatamântul devine obligatoriu. Cei 6 ani de învatamânt primar si mediu (2+4 ani) sunt urmati de liceul cu o durata de 4 ani, astfel încât sistemul britanic presupune scolarizarea preuniversitara cea mai scurta din Europa vestica (10 ani fata de 13 în Franta, Italia si majoritatea landurilor germane). În Suedia, copiii sunt integrati în învatamântul primar la vârsta de 6-7 ani, în functie de optiunea parintilor, pâna atunci urmând crese, centre de zi sau gradinite. Învatamântul primar dureaza 9 ani, fiind urmat de forme de pregatire secundara de 4 ani. În SUA, exista crese pentru copiii de 3-4 ani, iar cei de 5-6 ani merg la gradinita. În majoritatea statelor federatiei americane, învatamântul elementar dureaza 6 ani, fiind urmat de alti sase ani de învatamânt secundar (uneori structurati în învatamânt secundar inferior si superior, egale ca durata). În alte state ale SUA, educatia este organizata în sistem 4-4-4. În fine, în Coreea de Sud, învatamântul primar dureaza 6 ani, iar cel gimnazial si cel secundar câte 3.

În România, învatamântul este reglementat în principal prin Legea nr. 84/1995 si este structurat similar celui din celelalte tari europene. *Învatamântul prescolar* se desfasoara în crese pâna la vârsta de 3 ani, iar apoi în gradinite.

Acestea pot oferi un program normal (4 ore pe zi), unul prelungit (8 ore), incluzând si servicii precum hrana sau odihna dupa prânz, sau unul saptamânal, asigurând servicii complete de educare, îngrijire, hrana, odihna si recreationale. Gradinitele sunt organizate pe 4 niveluri în functie de vârsta copiilor: grupa mica (3-4 ani), grupa mijlocie (4-5 ani), grupa mare (5-6 ani) si grupa pregatitoare pentru scoala (6-7 ani). Fiecare grupa se bucura de supravegherea unui cadru didactic cu pregatire liceala (educatori). Aproximativ 60% dintre copiii între 3 si 6 ani sunt integrati în forme de învatamânt prescolar, rata urcând de la 36% pentru vârsta de trei ani catre 85% la 6 ani si fiind apropiata de media europeana.

Integrarea în *învatamântul primar* (prima treapta a educatiei obligatorii) se realizeaza la 6 sau 7 ani, în functie de optiunea parintilor. Începând cu 1999, învatamântul primar si-a marit durata de la 4 la 5 ani. În clasele primare, organizate dupa criteriul vârstei, elevii se afla sub supravegherea permanenta a unui învatator, având studii la nivel de colegiu, care asigura predarea majoritatii obiectelor de studiu. Pentru unele materii (precum limbile straine sau muzica), învatatorul este înlocuit de un profesor specializat în domeniu. Participarea la învatamântul primar este aproape completa.

Învatamântul gimnazial de 4 ani completeaza educatia obligatorie. În cadrul lui sunt aprofundate obiecte cu un grad mai mare de specializare, sub îndrumarea unor profesori licentiati pentru fiecare materie în parte. Rata de trecere din învatamântul primar la cel gimnazial este de aproximativ 85% (în ultima parte a anilor '90), fiind mai mica în mediul rural. Absolvirea învatamântului obligatoriu se realizeaza prin sustinerea examenului de capacitate, performanta obtinuta la acesta (înscrisa în certificatul de capacitate) jucând si rolul de criteriu de admitere în învatamântul secundar.

Învatamântul liceal se organizeaza în forme de zi, de regula pe durata a 4 ani, dar si fara frecventa sau seral, durând câte 5 ani, fiind accesibil detinatorilor de certificate de capacitate. Curriculumul prevede un larg trunchi comun, la care se adauga discipline specifice în functie de specificul liceului. La terminarea studiilor, elevii sustin examenul de bacalaureat, obtinând o diploma de specializare academica. Optional, pentru unele specializari, în urma unei examinari suplimentare, se poate obtine si un atestat profesional, neconditionat de obtinerea diplomei de bacalaureat, si care permite insertia pe piata muncii. Rata participarii în învatamântul liceal în ultima parte a anilor '90 a fost de aproximativ 50%.

Învatamântul vocational (profesional) se realizeaza în scoli profesionale si de ucenici pe durata a 2-4 ani, respectiv 1-3 ani, fiind deschis tuturor absolventilor de gimnaziu (certificatul de capacitate este obligatoriu doar în cazul scolilor profesionale). Promovarea examenului de absolvire de la finalul cursurilor este atestata printr-un certificat de absolvire care permite integrarea pe piata muncii si profesarea meseriei învatate. Rata de scolarizare în învatamântul secundar vocational a variat la sfârsitul anilor '90 în jurul a 15%. O alta forma de instruire vocationala o reprezinta *învatamântul postliceal*, care îmbraca forma scolilor de maistri si a scolilor profesionale speciale. Învatamântul postliceal se adreseaza absolventilor de învatamânt

liceal, cu sau fara diploma de bacalaureat, care nu s-au înscris sau nu au fost admisi în învatamântul superior si vor sa deprinda o meserie. Durata cursurilor este de 1-3 ani, iar rata de scolarizare este în jurul a 2%.

Învatamântul superior se desfasoara în universitati si poate îmbraca forma cursurilor de scurta durata (colegiul universitar de 1-3 ani) sau a celor de lunga durata (4-6 ani). Acestea din urma pot fi continuate prin studiile aprofundate, iar apoi prin doctorat, durata acestora variind în functie de specializare. *Educatia formala a adultilor* se desfasoara în universitati populare (deschise), prin cursuri postuniversitare, cursuri de perfectionare etc.

Învatamântul special este organizat pentru nivelul primar si gimnazial, în institutii specializate în acest sens, în clase separate de cele obisnuite. Serviciile secundare oferite pot include internatul (saptamânal) sau semiinternatul (zilnic). ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politici educationale; scoli comprehensive; educatia inclusiva; servicii educationale secundare; educatie speciala

Bibliografie selectiva: **T. Neville-Postlewaite (1995); European Commision (1995); Balica et al. (1999); Modrescu (1999); Voicu si Begu (1999); OECD (2000)**

Subclasa sociala

Multi oameni (jurnalisti, sociologi, politicieni sau, în ultimele decenii, chiar oameni de rând) obisnuiesc sa vorbeasca în Occident despre o *subclasa* sociala (*underclass*), dar nimeni nu a dat o definitie clara, stiintifica acestui concept. Lipsa de claritate/precizie în aceasta dezbatere devine de înteles, daca ne gândim la termen în sine, în primul rând, în al doilea rând, la criteriile folosite pentru a-l caracteriza, la grupurile din componenta subclasei sociale si, în al treilea rând, la argumentele utilizarii unui asemenea termen.

Termenul de "underclass" este un termen compus. Semnificatia asocierii celor doua parti ale sale, "under" (sub) si "class" (clasa) rezulta din suma semnificatiilor fiecareia luate separat, la care se adauga înca ceva.

Originea notiunii de "clasa" este binecunoscuta. A fost unul dintre principalele concepte utilizate de Karl Marx. Dar, asa cum spunea Giddens, "problema folosirii de catre Marx a termenului de "clasa" este complicata, dat fiind faptul ca el nu ne furnizeaza si o definitie formala a conceptului" (1973, p. 273). De fapt, raspunsul lui Marx la întrebarea "din ce este compusa o clasa?" a fost o alta întrebare: "Ce înseamna muncitori salariati, capitalisti si proprietari ca membri ai celor trei mari clase sociale? Clasele sunt cele trei mari grupuri sociale ai caror componenti, membri individuali, traiesc din salarii, profit si, respectiv, renta, acestea rezultând din utilizarea fortei de munca, folosirea capitalului sau închirierea/arendarea proprietatii" (Marx, Capitalul, III, apud Bottomore, 1963, p. 186-187).

Chiar daca în citatul anterior Marx se refera la cele trei mari clase sociale, din scrierile sale putem reconstitui "modelul abstract" al dominatiei unei clase, care este un sistem dihotomic: o minoritate a celor ce nu produc, dar controleaza mijloacele de productie si

preiau plusprodusul de la majoritatea celor ce produc. "Clasa" este astfel definita în termenii relatiilor dintre indivizi si mijloacele de productie”. Mai mult, clasele nu sunt niciodata grupari de venituri, în întelesul lui Marx (Giddens, 1973, p. 28).

Pare a fi mult mai clar acum ce înseamna "clasa" pentru Marx. Dar ceva trebuie adaugat: el a folosit, de asemenea, termeni interschimbabili ca "strat" sau "stare" pentru a descrie structura sociala si a folosit cuvântul "clasa" pentru a defini straturile, care, din punct de vedere teoretic, sunt numai "parti ale claselor", cum ar fi intelectualii ("clasa ideologica") sau "lumpenproletariatul" ("clasa periculoasa").

Acest din urma termen a reprezentat sursa de inspiratie pentru conceptul de "subclasa" si este utilizat ca un certificat de nastere în special pentru cei care privesc "subclasa" ca pe un fenomen cultural. Acest lucru este de înteles, deoarece acestia (vezi Charles Murray) nu sunt asa de interesati în a descrie o noua clasa saraca, o subclasa, cum sunt în a descrie, în termenii lui Marx, o "clasa periculoasa" care merita sa fie învinovatita, blamata.

Cealalta parte a termenului "underclass" este adjectivul "sub" (*under*). Se obisnuieste a se sublinia faptul ca acest strat social, acest grup, acesti oameni despre care se vorbeste, "subclasa", este/sunt inferioara/inferiori în termeni de venit (pentru structuralisti) sau în termeni de comportament sau norme sociale (pentru abordarea culturala).

Dar, daca exista ceva "sub" altceva, pe de o parte, sunt doua entitati distincte, si, pe de alta parte, exista un prag, o granita între cele doua. Aceasta înseamna ca avem nevoie de un criteriu (sau de câteva criterii) pentru a defini partile si limita (pragul). Oricum, nu a stabilit nimeni un criteriu stiintific sau un prag empiric pentru a separa subclasa de restul claselor (de restul societatii). Mai mult, o multime de criterii, încercând sa se anuleze unul pe altul, au fost inventate si publicate de catre diversi autori. Trebuie subliniat ca exista doua tipuri mari de criterii:

a) **comportamentul** pentru abordarea culturala ("subclasa" este formata din cetateni rauvoitori si periculosi, care nu merita sa fie ajutati, *undeserving poor*);
b) **venitul**, pentru abordarea structuralista ("subclasa" este clasa oamenilor foarte saraci).

Referitor la criterii, se poate spune ca:

– primul tip de criterii este relativ si ele nu au nimic în comun cu o clasa sociala (ce este un comportament normal si ce înseamna un comportament deviant care sa presupuna apartenenta la o (sub)clasa sociala?).
– cel de al doilea tip de criterii nu este important pentru definirea clasei în termenii lui Marx, iar metodele de masurare a saraciei sau deprivarii (principalele consecinte ale veniturilor scazute) sunt relative.

Cu alte cuvinte, chiar daca vom accepta faptul ca oamenii despre care vorbim sunt "sub" restul societatii, la baza structurii sociale (în termeni de venituri sau comportament), ei nu sunt o "clasa" (cu constiinta de clasa, identitate de clasa s.a.m.d.). Dar nu suntem nici siguri ca ei se afla la baza structurii sociale. Acestea sunt motivele principale pentru a considera ca acest cuvânt compus, "subclasa", nu este un

concept stiintific, nu este suficient de clar, logic vorbind, desi este atât de frecvent utilizat în limbajul comun occidental, ca si în dezbaterile politice si în unele lucrari (mai mult sau mai putin) stiintifice.

Oricum, de ce un asemenea "cuvânt urât" (Murray, 1990, p. 1) s-a raspândit rapid în mass-media sau în dezbaterile stiintifice si politice si de ce a gasit o puternica adeziune printre oamenii obisnuiti? În primul rând, pentru ca avem cu totii nevoie de clasificari si de definitii pentru a ne raporta la realitate. Desigur, nu toate clasificarile si definitiile sunt în mod necesar logice si stiintifice.

Pe de o parte, "subclasa" este un termen de impact care poate îngloba temeri si îngrijorari publice privind delincventa si dependenta. Delincventa si dependenta, oricum ar fi ele explicate, sunt percepute ca fenomene inert periculoase, asa cum a spus Liebow, "unul ameninta proprietatea, pacea (linistea) si buna ordine a societatii, celalalt îi goleste punga (...). Conceptul de «underclass» este mai interesant nu pentru valoarea sa explicativa, ci mai ales pentru felul în care a fost atât de des utilizat împreuna cu delincventa si dependenta si a permis si clarificat asocieri adesea tacite între aceste doua concepte" (Dean si Taylor-Gooby, 1992, p. 28).

Pentru limbajul comun al oamenilor, este mai usor sa adoptam si sa folosim "termenii-umbrela" ca "subclasa" decât sa gasim definitii stiintifice sau criterii. Si, daca sub "umbrela" se afla minoritati sociale (ca somerii, minoritatile etnice sau delincventii) este mai usor pentru majoritate sa se delimiteze de toate. Daca cineva obisnuieste sa blameze victima, este foarte usor sa învinovateasca toate victimele, tot raul din societate, blamând "umbrela" sub care este acoperit, în acest caz, "subclasa".

Pe de alta parte, pentru oamenii de stiinta si pentru politicieni este mai bine sa foloseasca în discursul lor "încarcatura ideologica" a unui termen ca "subclasa" decât sa inventeze si sa lupte pentru a impune o alta expresie fara impact prea mare (ca "dezavantajatii în mod real" - *the truly disadvantaged* - folosit de W.J. Wilson).

Am insistat în discutarea conceptului nu numai pentru ca, asa cum remarca Gans (1990), "termenul de «subclasa» a devenit atât de poluat încât ar trebui sa se renunte la el" (apud Morris, 1993, p. 405) sau pentru ca notiuni ca "subclasa" sunt mai degraba discursive decât fenomene obiective, ci mai ales pentru ca "efectul reflexiv al conceptului de «underclass» este nu atât acela de a defini marginalizatii, cât cu precadere de a-i marginaliza pe cei pe care îi defineste" (Deans si Taylor-Gooby, 1992, p. 44).

Care sunt criteriile utilizate pentru a defini apartenenta la subclasa?

Dupa cum am amintit deja, pentru definirea subclasei sociale exista doua tipuri importante de criterii: criterii culturale si criterii structuraliste. Ele se suprapun, dar, în acelasi timp, sunt distincte si de aceea vor fi analizate separat.

Criteriile culturale. Pentru Charles Murray, un american ultraconservator, specialist în stiinte politice si probabil cel mai cunoscut sustinator al abordarii culturale, apartenenta la "underclass" este definita prin comportament. Mem-

brii subclasei sociale, conform lui Murray, sunt caracterizati de nelegitimitate, crime violente, înlaturare de pe piata fortei de munca si stare de ebrietate. Copiii lor sunt prost scolarizati si slab educati si iau parte în mai mare masura la delincventa juvenila locala (Murray, 1990, p. 1).

Aceasta teza nu este noua. A fost raspândita de catre Oscar Lewis în anii 1960 si este bine cunoscuta sub denumirea de "cultura saraciei". Pentru o parte a saracilor (caracterizati de o cultura diferita), patternurile culturale, conform lui Lewis, sunt transmise din generatie în generatie, astfel încât sa reîntareasca ciclul recurent al saraciei.

Lewis nu a împartit saracii în "saraci care merita sa fie ajutati" (*deserving poor*) si "saraci care nu merita ajutorul" (*undeserving poor*). Folosind teoria lui Lewis într-o haina noua, Murray si alti autori si politicieni cu optiuni de dreapta au facut aceasta distinctie.

W.J. Wilson a facut o asociere între "underclass" si mediu. El a folosit termenul de "efect de concentrare" care este "efectul trairii într-un mediu coplesitor, împovarator... O familie fara slujba, într-o astfel de vecinatate este influentata de catre comportamentul, credintele si perceptia sociala ale altor familii dezavantajate, concentrate în mod disproportionat în aceea vecinatate" (Wilson, 1991, p. 472). Pentru Wilson, subclasa sociala include indivizi care nu sunt educati si calificati în munca si se afla în somaj pe termen lung, indivizi implicati în crimele de strada sau în alte forme aberante de comportament si familii care experimenteaza saracia si dependenta pe termen lung.

Rezumând, cele mai importante criterii culturale sunt: comportamentul, nelegitimitatea, delincventa, dependenta, mediul (vecinatatea) si, în special pentru americani, etnicitatea (negrii si hispanicii sunt membri ai unei subclase într-o mai mare proportie decât albii).

Criteriile structuraliste. Pentru structuralisti, problema subclasei sociale este mai întâi de toate o consecinta a factorilor structurali, a sistemului capitalist. De la Townsend pâna la F. Field, s-a spus ca veniturile scazute si saracia sunt surse ale subclasei sociale actuale. În opinia lor, nu este vina victimei ca traieste în saracie sau ca devine dependenta de sistemul de bunastare, ci este vina statului, a sistemului care exclude membrii subclasei sociale de la cetatenie si îi separa de restul societatii, în termeni de "venit, sanse în viata si aspiratii" (Field, 1990).

Pentru un structuralist ca Field, "subclasa" nu este numai un termen compus, este, de asemenea, o clasa compusa. Field spunea ca aceasta cuprinde trei grupuri separate: somerii pe termen lung, familiile monoparentale si batrânii fara pensii ocupationale (Field, 1990, p. 39). El crede ca somajul si saracia sunt consecinte ale unor rate scazute de venit, ale structurii taxelor si nivelului ajutorului social acordat pe baza testarii mijloacelor. De asemenea, Field considera (pornind de la o convingere populara) ca "subclasa" se afla în relatie cu economia subterana (informala), care reprezinta un alt rezultat al sistemului.

Rezumând, cele mai raspândite criterii structuraliste sunt: venitul, somajul, deprivarea relativa, tipul de familie, cetatenia, participarea politica, structura

taxelor, nivelul ajutorului social acordat pe baza testarii mijloacelor.

Sunt autori, ca Ralph Dahrendorf, care "combina cele doua abordari" (Oppenheim, 1993, p. 23) si considera "subclasa" atât un efect al schimbarilor structuraliste (economice), cât si al celor culturale (sociale) din societatea moderna.

De fapt, în dezbaterea despre "underclass" avem de-a face cu un "Turn Babel" al criteriilor care se suprapun în multe cazuri, iar ceea ce rezulta este lipsa de acuratete si semnificatie stiintifica. Bineînteles ca aceste criterii se interrelationeaza, dar relatiile dintre ele sunt foarte complexe si dificil de pus în evidenta.

Orice criteriu poate fi criticat. Asa cum deja am spus, problema este ca nici unul dintre ele nu este suficient de relevant pentru a descrie o "subclasa sociala". Nici veniturile, deprivarea, somajul sau alte criterii structuraliste, nici comportamentul, delincventa, etnia sau ilegitimitatea nu pot sublinia diferentele dintre "underclass" ca un grup social distinct si restul societatii. Atât criteriile structuraliste, cât si cele culturale descriu entitatile sociale, fara constiinta de clasa, fara granite si care, pe deasupra, includ si membri care nu sunt cetateni rai, înalt deprivati sau inferiori fata de restul societatii. Nu putem pune împreuna o vecinatate, un tip de familie (familia monoparentala), o rasa sau o categorie sociala (someri) sub aceeasi eticheta, sub aceeasi "umbrela": "subclasa". Din pacate pentru sustinatorii "umbrelei", aceasta este prea mica pentru astfel de grupuri sociale foarte mari.

Vom încheia discutia despre criterii cu o evidenta empirica a relativitatilor. Ch. Murray, într-un moment de "efervescenta creativa" lipsita de prudenta normala pentru un om de stiinta, aserta: "marimea «subclasei» sociale poate fi facuta sa para imensa sau nesemnificativa, în functie de ceea ce vrea cineva sa raspunda" (Murray, 1990, p. 23). Dahrendorf (1987, p. 4) scria despre marimea subclasei americane: "estimari bazate pe diverse masurari variaza de la mai putin de 1% pâna la mai mult de 10% din populatie".

Cine are nevoie de o "subclasa" si de ce?

Am argumentat faptul ca termenul "underclass" si criteriile folosite pentru a masura apartenenta la el sunt lipsite de precizie. Atunci, în aceste conditii, de ce exista ele? Cine are nevoie de ele si de ce?

Pare usor a raspunde la întrebarea "cine". Cei care au folosit conceptul: a) unii oameni de stiinta si unii jurnalisti; b) politicienii; c) o parte a oamenilor obisnuiti.

Acum sa raspundem la cea de-a doua întrebare: **pentru ce** (din ce) motive? Mai întâi, oamenii de stiinta si jurnalistii au nevoie de acest termen deoarece nu exista altul suficient de puternic pentru a caracteriza realitati sociale ca cele amintite mai sus. Pentru a-si lansa teoriile, si unii, si altii au nevoie de concepte. De exemplu, Marx a avut nevoie de cuvântul "clasa" pentru teoria lui si l-a folosit chiar daca nu l-a definit niciodata. Un alt motiv (mai ales pentru jurnalisti) de a scrie folosind cuvântul "underclass" îl reprezinta "efectul dramatic" al termenului printre oamenii de rând. În plus, unii dintre jurnalisti si oamenii de stiinta sunt implicati politic, iar acest termen este foarte util pentru

ideologi (mai ales pentru cei cu vederi de dreapta).

Pentru politicienii occidentali, dezbaterea privind subclasa sociala (underclass) este esentiala. Politica este, în fond, "lupta" dintre solutiile pentru diverse probleme ale societatii, solutii care, luate împreuna, alcatuiesc doctrinele. Pentru a putea lansa si promova solutii, partidele politice au nevoie de probleme, iar aceea a saracilor este una care de fiecare data naste controverse din care oamenii politici au avut mereu de câstigat.

Trecând în planul particular, economiile occidentale si cei care le administreaza au nevoie de un strat social inferior pentru a avea suficienta presiune pe piata muncii, pentru a mentine venitul minim la niveluri scazute si pentru a putea ocupa cu armatele de saraci (emigranti, negri, femei) asa-numitele "slujbe murdare" (*dirty jobs*) pe care clasa mijlocie nu le-ar ocupa niciodata. Cohortele de saraci si dezavantajati sunt, în tarile occidentale, justificarea pentru existenta a zeci sau sute de mii de locuri de munca în cadrul serviciilor sociale. Multi critici ai statului bunastarii se întreaba ce s-ar întâmpla cu aceste slujbe daca subclasa celor dezavantajati nu ar mai exista?

Pe de alta parte, pentru politicienii de stânga, "underclass" este un argument folosit împotriva oponentilor lor politici. Existenta ei dovedeste în opinia stângii incompetenta guvernarilor de dreapta si nevoia de "stânga" care sa o apere. În cealalta tabara, blamând victimele, politicienii de dreapta obtin o justificare pentru rezultatele negative ale politicilor lor sociale. "La nivelul discursului politic, thatcherismul a optat pentru blamarea propriilor victime prin crearea expresiei peiorative «cultura dependentei», în timp ce oponentii thatcherismului au optat pentru condamnarea politicii guvernamentale construind notiunea socio-culturala de «underclass». Cele doua notiuni sunt imagini în oglinda ale aceluiasi construct discursiv si fiecare expresie serveste la alimentarea si contaminarea celeilalte" (Dean si Taylor-Goodby, 1992, p. 26-27).

Daca politicienii, jurnalistii si unii oameni de stiinta vorbesc în termeni de "subclasa sociala" si de "cultura dependentei" este normal ca si populatia sa împrumute si sa utilizeze aceste concepte. În plus, este confortabil pentru majoritatea populatiei occidentale (si în special pentru clasa mijlocie) sa creada ca este asa si sa blameze victimele, perdantii sistemului social în care ei (clasa mijlocie) sunt "câstigatorii", chiar daca, pentru multi dintre ei, parintii sau bunicii au fost saraci (precum chiar în cazul lui Charles Murray).

Cercetari stiintifice au aratat ca, pentru aproximativ 50% dintre saracii occidentali, urmasii nu mai sunt saraci. Este dovada unei mobilitati sociale considerabile între straturile sociale. În aceste conditii, a vorbi despre o subclasa sociala clar delimitata este o exagerare sau o ideologie. A descrie însa prin acest concept o realitate sociala de moment în termeni aproximativi, nefundamentati suficient din punct de vedere stiintific, este o necesitate, ba chiar o realitate sociala (mai ales în tarile occidentale avansate) pe care cu greu o putem schimba si pe care stiintele sociale trebuie sa o accepte pentru moment.

În România, dezbaterea problemelor sociale ale celor mai dezavantajati ce-

tateni se opreste la termenul de saraci. În vremuri în care se poate afirma ca majoritatea populatiei traieste în saracie, a vorbi despre saraci este, consider eu, mult prea general si prea ambiguu. Chiar daca este problema sociala majora, saracia nu este singura problema sociala a segmentelor excluse, marginalizate, dezavantajate. Mai mult decât în Occident, realitatea sociala din România reclama nuantari si noi concepte care sa o descrie, unul dintre ele fiind chiar cel de subclasa sociala (underclass). În fond, daca vorbim de clasa mijlocie fara sa o putem defini sau delimita conform acceptiunii lui Marx, de ce sa nu utilizam un termen cu provenienta asemanatoare în aceeasi acceptiune stiintific aproximativa, dar public utila si poate chiar necesara? ◢**Marian Preda**◣

Vezi si: saracia; excluziunea sociala

Bibliografie selectiva: **Murray (1984, 1990); Wilson (1987); Wilson (1993)**

Subsidiaritate

Vezi statul bunastarii

Subventia

Subventia reprezinta, pe lânga beneficii sociale, un instrument important al protectiei sociale. Subventiile se pot aplica anumitor servicii sau produse, fie direct, la cumparare, fie indirect, prin subventionarea producatorilor.

Subventionarea anumitor servicii se poate realiza direct, prin subventionarea preturilor acestora pentru anumite categorii de populatie, fie pe baza testarii mijloacelor (anumite costuri pot fi subventionate pentru persoane cu venituri reduse, ca de exemplu, costurile de întretinere, energie electrica), fie în baza unor criterii de tip categorial (e.g., pentru elevi, studenti, pensionari). Subventionarea indirecta presupune subventionarea producerii unor servicii/bunuri publice pentru care costurile de producere sunt foarte ridicate (e.g., energie electrica) sau pentru producerea carora nu exista o motivatie economica.

Subventionarea poate lua si forma subventionarii preturilor unor bunuri considerate a fi de stricta necesitate, cum ar fi pâinea, laptele, faina. Astfel, se realizeaza o protectie a tuturor indivizilor si în special a segmentului celui mai sarac, asigurându-se consumul unor produse esentiale pentru o alimentatie normala. În unele tari, statul subventioneaza si produsele de stricta necesitate pentru copii (ca de exemplu, îmbracamintea, rechizitele scolare), în vederea degrevarii financiare a familiilor cu copii. Subventionarea presupune neîngradirea libertatii de alegere a individului, acesta putând opta pentru orice produs si tip de consum, degrevând însa financiar anumite categorii de populatie si stimulând consumul unor bunuri si servicii considerate a fi importante: bunuri alimentare, nonalimentare, servicii.

În functie de forma pe care aceasta o ia, subventia se poate adresa anumitor segmente specifice ale populatiei sau poate reprezenta o forma de protectie generala a populatiei. În cel de-al doilea caz, statul îsi asuma o functie paternalista mai pronuntata, prin marirea taxelor si impozitelor si încurajarea unui anumit tip de consum.

Gratuitatea reprezinta o forma de subventionare, în care subventionarea este integrala. În unele cazuri, gratui-

tatea este urmata de obligativitatea consumului anumitor servicii, ca de exemplu, serviciile educationale, serviciile de asistenta medicala preventive. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: subventionarea angajarii

Subventionarea angajarii

S.a. este o forma de finantare a angajarii si se refera în principal la subventionarea salariala. Aceasta înseamna plata partiala a salariilor persoanelor angajate din rândul somerilor, pe o perioada determinata. S.a. este o forma de transfer al prestatiilor sociale, care s-ar fi cuvenit somerilor drept suport financiar, catre angajatori, pe considerentul ca în acest fel cei cu dificultati de angajare sunt mai eficient "protejati". Subventiile se acorda angajatorului si acopera între 50% si 80% din salariul angajatului. Durata subventionarii este de regula de 6 luni, dar se poate reduce (3 luni) sau extinde (1-2 ani), în functie de categoria de someri careia i se adreseaza (slab calificati, de lung termen, tineri), de posibilitatea ca locul de munca sa devina permanent etc. Subventionarea poate fi însotita de conditii suplimentare impuse angajatorului: angajarea unui anumit numar de someri, prelungirea contractului înca o perioada de timp peste cea subventionata, acordarea ei doar anumitor categorii de persoane, locul de munca subventionat sa fie unul nou creat. Adesea, acest tip de masura se combina cu forme de creditare a angajarii, aplicându-se, dupa caz, varianta considerata optima.

În România, acest tip de masura a urmarit facilitarea angajarii proaspetilor absolventi. Aplicarea sa a fost reglementata prin Legea nr. 86/1992 si prevedea acoperirea din fondul de somaj, timp de 9 luni, a 70% din salariul minim brut pe tara pentru cei cu studii superioare, respectiv 60% pentru absolventii de liceu si scoli profesionale.

Subventionarea angajarii temporare este o forma particulara a acestei masuri. Angajarea temporata este un tip de masura emblematica pentru Suedia, unde este cunoscuta sub denumirea de *temporary public employment* si unde, la începutul anilor '90, reprezenta cel mai extins program de masuri active ca numar de persoane si costuri. Masura urmarea angajarea temporara în sectorul public a unor categorii de persoane care se integreaza cu dificultate pe piata muncii: tineri sub 25 de ani fara experienta de munca, persoane cu handicap, vârstnici sau cei al caror drept la indemnizatiile de somaj este gata sa expire.

Programe privind angajarea temporara se întâlnesc si în alte tari, diferentiate în functie de strategia adoptata în raport cu piata muncii. În Germania (*Job Creation*) si Marea Britanie (*Community Programme*), acordarea subventiilor este conditionata de gasirea unor sponsori care sa asigure proiectele de angajare a celor desemnati de oficiile locale de munca, cu conditia ca aceste proiecte sa genereze locuri de munca utile si sa nu înlocuiasca alte astfel de proiecte. Sponsorii trebuie sa participe cu cel putin 10% din costuri. Programul se adreseaza somerilor de cel putin 6 luni, pentru care se asigura între 60 si 80% din salariu pe durata unui an, cu posibilitati de prelungire la 2, daca exista sansa angajarii permanente.

Masuri privind angajarea temporara se regasesc si în tarile foste comuniste. În Bulgaria, somerul este angajat pe o perioada de minimum 5 luni pentru un salariu minim platit din fondul de somaj, ulterior angajatorul fiind obligat sa mareasca salariul. În Republica Ceha, perioada de angajare a fost stabilita între 6 si 12 luni. Datorita salariilor mici asigurate, acest tip de masura n-a avut un ecou deosebit în rândul somerilor, el fiind aplicat în mai mare masura rromilor, pentru care acordarea în continuare a beneficiilor sociale a fost conditionata de participarea la acest tip de programe. Modelul polonez vizeaza o perioada de 6 luni si suspendarea ajutorului de somaj timp de 3 luni în cazul refuzului de a participa la acest program. Finantarea se face din fondul de somaj si contributia comunitatii. În România nu a existat un astfel de program cu titlu de masura de protectie a somerilor.

O alta forma a subventionarii salariale este cea acordata firmelor pentru *activitate pe timp redus* sau *pentru mentinerea locului de munca*. Aceasta urmareste sa protejeze salariatii întreprinderilor care, datorita unor situatii de dificultate temporara, sunt nevoite sa foloseasca incomplet forta de munca. Este un tip de masura raspândit în Germania, care se adreseaza somajului partial, rezultat al subangajarii. Subventiile se acorda doar pentru situatii neasteptate, daca sunt afectati cel putin 1/3 din angajatii firmei, pentru care timpul de munca se reduce cu cel putin 10%, pe o durata de 6 luni, perioada în care salariatii afectati sunt la dispozitia oficiilor de munca. Pe durata subventionarii, contractul de munca cu durata integrala (engl., *full-time*) se transforma în contract de munca cu durata redusa (engl., *part-time*).

Tarile foste comuniste au împrumutat si ele modelul, cel mai apropiat tipar fiind cel unguresc, proiectat asemanator celui german. Conditiile de aplicare difera însa în unele privinte. Subventia se acorda timp de 1 an salariatilor carora li se reduce timpul de munca cu cel putin o treime, perioada în care contractul de munca nu sufera schimbari. Oarecum similara este masura, frecvent întâlnita în România la începutul anilor '90, aplicata ca modalitate de reglementare a somajului tehnic. Intentia a fost de a se evita disponibilizarea salariatilor din întreprinderi care temporar nu aveau productie. Acestora li se acorda pe durata întreruperii activitatii 60% din salariul tarifar net, perioada în care se pastrau toate drepturile de asigurare si asistenta sociala legate de calitatea de salariat cu durata integrala.

Uneori sunt asimilate subventionarii angajarilor *alocatiile de migratie,* reprezentând o suma de bani acordata familiei somerului în cazul în care acesta accepta un loc de munca în alta localitate. Aceasta acopera costul transportului si al mutarii si, eventual, subventioneaza (integral sau partial) salariul individului, pe o durata determinata, daca acesta poate beneficia aici de un contract de munca pe o durata care depaseste durata subventionarii. Este o masura care urmareste sa reduca disparitatile regionale între cererea si oferta de forta de munca. Este destul de putin frecventa, date fiind atât costurile ridicate pe care le presupune, dar mai ales rigiditatea ofertei fortei de munca fata de mobilitatea geografica. Singura

tara fosta comunista care a experimentat-o, si asta în putine cazuri, a fost Bulgaria.

O alta forma de s.a. este *rambursarea sau subventionarea costurilor de pregatire profesionala* pe care le-ar putea avea angajatorul în cazul angajarii unui somer (în special de lunga durata) care nu are calificare corespunzatoare cerintelor lui. Masura se înscrie în preocuparile mai largi de sustinere si coordonare a calificarii si formarii profesionale. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: calificare/recalificare a fortei de munca; piata muncii; politici active

Bibliografie selectiva: **Godfrey si Richards (1995)**

Ș

Sanse de viata (Dahrendorf)

Vezi noile miscari sociale cu impact asupra redistribuirii bunastarii

Scoala integrativa

Vezi educatie speciala

Scoli comprehensive

Scolile comprehensive reprezinta unitati de învatamânt secundar (licee) în care, alaturi de specializarea academica, elevii dobândesc si cunostinte practice, chiar daca nu primesc în mod necesar si o calificare ca în scolile profesionale. Extrem de raspândite în SUA, Anglia, dar si în Franta si în alte tari europene, scolile comprehensive raspund nevoii de integrare a celor doua rute ale învatamântului secundar (liceul si scoala profesionala), necesitatii pentru o educatie comprehensiva în care specializarea sa se realizeze la nivelul învatamântului tertiar, contribuind astfel la egalitatea de sanse de acces în învatamântul superior.

◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politici educationale

Scolile charter

Scolile charter reprezinta scoli (primare, gimnaziale sau licee) care functioneaza ca entitati autonome, în baza unui contract între organizatori si sponsori, având putere de decizie deplina asupra politicii de personal, a numarului de locuri oferite si a selectiei elevilor, a modului de gestionare a patrimoniului etc. Scolile charter iau nastere fie prin transformarea unor foste scoli publice, fie sunt înfiintate ca atare. Organizatorii unei scoli charter sunt de regula parinti si/sau cadre didactice, dar si universitati sau organizatii private. Acestia alcatuiesc un plan privind strategia educationala a scolii, modul de administrare si finantare, rezultatele educationale asteptate si modul de evaluare a acestora (Geske, Davis si Hingle, 1997, p. 154). Întocmit în conformitate cu prevederile legale în vigoare privind curriculumul, calificarea profesorilor si alte aspecte ale procesului educational, planul este înaintat unui potential sponsor, de regula o autoritate publica (locala sau centrala), dar si universitati sau organizatii private.

Din momentul în care sponsorul sau grupul de sponsori aproba planul de înfiintare/transformare a scolii, unitatea de învatamânt în cauza poate începe sa functioneze. Consiliul de organizare devine consiliu de administrare cu drepturi depline în utilizarea resurselor scolii, în angajarea de personal si în încheierea de contracte pentru serviciile educationale secundare. Scoala charter poate fiinta într-un imobil propriu sau într-unul închiriat sau poate utiliza cladirea, facilitatile si personalul scolii publice din a carei transformare provine. Scolile charter sunt complet autonome fata de autoritatile locale, putând functiona independent atât timp cât îsi îndeplinesc obiectivele educationale prevazute în contract. În caz contrar, contractul este reziliat sau renegociat. Autoritatile centrale nu interactioneaza cu scolile charter decât prin

prerogativele lor regulatorii (stabilirea cerintelor curriculare minimale, a calificarilor cadrelor didactice etc.).

Scolile charter au cunoscut o popularitate crescânda în anii '90 în Statele Unite, fiind încurajate în majoritatea statelor federatiei americane (Geske et al., 1997). În Europa ele îmbraca forma scolilor autoadministrate, functionând în esenta conform acelorasi principii. Diferenta este data de faptul ca, în acest ultim caz, proprietatea asupra scolii ramâne de regula publica, iar initiativa organizarii lor poate veni în principal din interiorul sistemului educational (cadre didactice, directori), parintii sau membrii comunitatii putând fi atrasi ulterior. Exista si exceptii, precum în cazul scolilor "sustinute prin granturi" (*grant-maintained schools*) din Anglia, rezultate prin transformarea scolilor publice în scoli tip charter, o data cu puterea de decizie transferând-se catre scoala în sine si drepturile de proprietate asupra imobilului, terenului etc.

Scolile charter (ca si cele autoadministrate) reprezinta expresia marketizarii si descentralizarii sistemului educational si a aducerii învatamântului mai aproape de vointa publicului, accentuând importanta alegerii parintilor asupra educatiei copiilor. Scolile charter ofera alternative atât în ce priveste alegerea parintilor, cât si cea a profesorilor, permit o reala descentralizare si se pot focaliza mai degraba pe rezultate, decât pe intrarile în sistem (Mulholland si Bierlein, 1995, apud Geske et al., 1997). În plus, ele faciliteaza introducerea mecanismelor pietei în sistemele educationale publice, conducând la utilizarea mai eficienta a banilor destinati învatamântului si permitând statului sa se concentreze pe functia sa de regulator al sistemului de învatamânt.

Autonomia scolilor charter stimuleaza creativitatea si inovatia, permitând dezvoltarea a noi strategii educationale si manageriale. Pretul acestei autonomii este transparenta dictata de regulile competitiei pe piata educationala, implicând o responsabilitate ridicata si riscul desfiintarii sau reducerii numarului de cadre didactice si al concedierii managerilor în cazul neatingerii obiectivelor.

Studiile empirice au pus în evidenta faptul ca scolile charter nu au probleme în a atrage elevii - fiind create ca expresie a vointei comunitatii locale, a cererii manifestate pe piata educationala. Mai mult, ele reprezinta solutii viabile pentru scolarizarea elevilor proveniti din grupuri sociale dezavantajate sau marginale. În plus, recrutarea de personal este relativ facila, nu neaparat din motive salariale (salariile pot fi chiar mai mici decât cele din sistemul public traditional), ci mai ales deoarece profesorii sunt atrasi de atmosfera de familie a scolii, de implicarea parintilor în actul educational, de programul flexibil, de puterea de decizie sporita, de transparenta procesului educational (Geske et al., 1997).

Criticile aduse scolilor charter sunt si ele multiple. Pe de o parte, se argumenteaza ca în fapt ele sunt mai costisitoare, cunostintele dobândite pentru fiecare ban investit fiind de fapt mai putine decât în cazul scolilor publice, daca sunt luate în calcul si cheltuielile dedicate de gospodarii educatiei. În plus, creativitatea si capacitatea inovatoare ridicata nu constituie un mare avantaj, acestea fiind dovedite si de multe din scolile publice traditionale. Pe de alta parte, se argumenteaza ca

nici responsabilitatea dictata de imperativele pietei nu reprezinta decât o aparenta: o buna parte din personalul scolilor charter convertite din foste scoli publice este mostenit de la acestea. Fiind în trecutul apropiat o parte a "birocratiei finantate de stat", acestia vor cauta "sa foloseasca procesul politic pentru a-si mentine pozitiile" (Geske et al., 1997), nefiind interesati de dezvoltarea scolii, ci mai ales de conservarea ordinii preexistente.

Competitia de pe piata va face ca scolile charter sa se implice în activitati publicitare, tinzând sa îsi exagereze avantajele si sa îsi ascunda punctele slabe. În plus, exista riscul reducerii standardelor, pentru a evita abandonul elevilor atrasi în scoala, tocmai din cauza concurentei care ar fi trebuit sa oblige la cresterea standardelor educationale.

În fine, o ultima critica priveste posibilele consecinte negative asupra segmentarii societatii: oponentii scolilor charter argumenteaza asupra faptului ca integrarea elevilor din grupuri dezavantajate sau minoritare se va realiza în scoli aproape exclusiv dedicate acestor minoritati, astfel încât segregarile si inegalitatile vor fi accentuate. ◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si politici educationale

Bibliografie selectiva:

Geske, Davis, Hingle (1997); Cohn (1997); Drakeford (2000)

Somaj

Somajul defineste situatia unei piete a muncii excedentare, în care oferta depaseste cererea de forta de munca. Aceasta înseamna ca o parte a populatiei nu gaseste loc de munca, desi ar vrea sa lucreze. Acesta este un somaj de dezechilibru si este considerat un fenomen negativ, dat fiind ca este echivalent cu pierderea de resurse datorita neutilizarii lor. Exista si un *somaj de echilibru* sau *natural*, considerat normal pentru functionarea echilibrata a economiei. Nivelul acestuia se situeaza în jurul valorii de 3% si exista analisti ai pietei muncii care merg pâna la a identifica valente pozitive acestui tip de somaj, argumentând ca existenta sa îi motiveaza pe cei ocupati sa munceasca mai bine pentru a nu-si pierde locul de munca, ducând astfel la cresterea productivitatii muncii.

Aparut ca o simpla relatie de inegalitate dintre cerere si oferta, acesta a capatat forme noi o data cu cresterea complexitatii procesului productiv. Astfel, s-a observat existenta unor segmente de populatie care nu reuseau sa reintre pe piata muncii decât dupa o perioada îndelungata, precum si faptul ca riscul de a pierde (de a nu avea) un loc de munca afecta în mai mare masura anumite categorii de populatie, diferentiate în functie de sex, vârsta, calificare profesionala sau nivel de scolarizare, ca poate avea fluctuatii ciclice sau conjuncturale si ca nu rezulta pur si simplu ca urmare a unei oferte excedentare.

Toate acestea au condus la o tipologizare a somajului, în care se identifica:

a) *somajul clasic* apare atunci când pe piata bunurilor si serviciilor oferta este mai mica decât cererea, iar pe cea a muncii oferta depaseste cererea;
b) *somaj prin insuficienta cererii* - atunci când cererea de bunuri si servicii este mai mica decât oferta, iar

pe piata muncii oferta depaseste, de asemenea, cererea;

c) *somajul cronic* sau de lunga durata este somajul a carui durata depaseste 12 luni. Se mai numeste si somaj de excludere, deoarece cu cât creste durata somajului cu atât scad sansele de reangajare. El afecteaza în special persoanele cu disponibilitati reduse de calificare/recalificare, anumite grupe de vârsta, profesii sau regiuni;

d) *somajul conjunctural* este generat de reducerea procesului productiv ca urmare a unor variatii conjuncturale pe plan economic intern sau, în conditiile mondializarii economiilor, international, sau ale cererii si ofertei de bunuri si servicii. Rezulta ca urmare a reducerii cererii de munca si afecteaza formele atipice de angajare, procesul angajarilor sau chiar întrerupe contracte de munca;

e) *somajul ciclic*, determinat de ciclurile economice. Are loc ca urmare a restrângerii productiei în perioada de declin economic si se poate resorbi în perioada de crestere si avânt economic;

f) *somajul repetitiv* caracterizeaza situatia de intrari si iesiri succesive în/de pe piata muncii. Afecteaza segmentele de forta de munca cu calificare scazuta. Muncile prestate sunt în general ocazionale, iar durata somajului este scurta. Este si cazul somajului sezonier;

g) *somajul frictional* este perioada de inactivitate dintre pierderea unui loc de munca pâna la gasirea altuia nou. Este o forma foarte frecventa de somaj;

h) *somaj structural* sau de neadaptare este generat de incompatibilitatile de structura (profesionala, de vârsta, teritoriale) între cererea si oferta de forta de munca. Acest tip de somaj se poate manifesta chiar daca la nivelul economiei nationale nivelul cererii este egal cu cel al ofertei si se datoreaza progresului tehnic, rigiditatilor din piata muncii, specificului sistemului de învatamânt si de pregatire profesionala. Este specific tuturor tarilor în tranzitie, fiecare experimentând un proces de restructurare a economiei nationale si deci o reorganizare a ramurilor economice;

i) *somajul de reconversie* atinge preponderent personalul calificat, cu vechime sau vârstnicii, în cazul în care agentul economic îsi schimba tipul, nivelul sau structura activitatii sau retehnologizeaza procesul productiv;

j) *somajul tehnic* apare prin încetarea sau restrângerea activitatii unei întreprinderi si reducerea cererii, ca urmare a unor factori independenti de aceasta: calamitati, lipsa de materii prime etc., timp în care contractul între angajat si angajator ramâne valabil, plata urmând sa se faca din alte fonduri decât cel de salarii;

k) *somajul partial* rezulta ca urmare a deciziei agentilor economici de a reduce productia pe o scurta perioada de timp, în care contractul ramâne valabil, dar orele lucrate sunt platite la tarife mai mici;

l) *somajul voluntar* este modelul clasic de definire, când forta de munca nu accepta sa lucreze la nivelul salariului de echilibru;

m) *somajul involuntar* rezulta ca urmare a deciziei agentului economic de a reduce cererea de forta de

munca datorita necesitatii de a restrânge productia.

Indicatori: cel mai frecvent utilizat este *rata somajului*, calculata ca raport între numarul de someri si populatia activa:

$$RS = \frac{\text{nr. º omeri}}{\text{populaþieactivã}} \times 100$$

În comparatiile internationale se foloseste rata somajului în sens BIM, calculata pe baza numarului de someri determinat în raport cu definitia BIM. Alaturi de acestia, în analizele privind piata muncii si în cele care stau la baza masurilor de ocupare si combatere a somajului se urmaresc o serie de alti indicatori care sa ofere o imagine cât mai precisa privind caracteristicile somerilor. Se utilizeaza: *rata somajului de lunga durata* - someri de peste 12 luni/numar total someri, *rata somajului pe segmente de populatie* (numar de someri tineri, femei sau dupa nivelul de scolarizare al celor fara lor de munca raportat la numarul total de someri). ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: ocuparea fortei de munca, piata muncii, somer

Bibliografie selectiva: **Pert (1997a)**

Rata somajului în 1995, procente total/procente feminin

Canada	Marea Britanie	SUA	Franta	Germania	Norvegia	Suedia	Japonia
9,5 / 9,2	8,6 / 6,8	6,1 / 6,0	11,6 / 9,8	8,1 / 9,4	5,0 / 4,7	7,6 / 6,8	3,2 / 3,3

Bulgaria	Cehia	Polonia	Slovenia	România	Ungaria
16,5 / 16,8	4,1 / 4,8	13,3 / 14,7	7,4 / 7,0	8,0 / 8,6	10,2 / 8,7

***Sursa**:* Key Indicators of the Labour Market*, 1999, ILO, Geneva.*

Somer

S. este acea persoana în vârsta de munca (determinata conform legislatiei muncii), apta de munca, care nu are un loc de munca si care este în cautarea unui loc de munca. Somerii fac obiectul unui set special de politici sociale, cel de protectie a somerilor. Persoanele care nu îndeplinesc simultan aceste conditii formeaza segmente distincte de populatie si fac obiectul altor actiuni de politica sociala. Între aceste segmente exista un flux continuu, mai mult sau mai putin intens si permanent, de intrari-iesiri. Prin urmare, la momente diferite de timp, o aceeasi persoana se poate gasi în segmente diferite, având statut economic diferit.

Initial, statutul de somer a fost direct legat de cel de salariat, rezultând în urma pierderii locului de munca, când acesta înceta sa mai fie util sau eficient din perspectiva angajatorului. Termenul a cunoscut modificari o data cu schimbarea de perspectiva asupra ocuparii fortei de munca, mai ales în cea de-a doua jumatate a secolului XX. Diferentele de opinie si strategie privind ocuparea si somajul au dus la aparitia unor definitii particularizate de la o tara la alta. Necesitatea comparabilitatii internationale, si ea impusa de caracteristicile economiei mondiale, a generat sustinute preocupari de a ac-

cepta o definitie internationala standard. Conform acestei definitii apartinând Biroului International al Muncii (BIM; eng.: ILO; franc.: BIT), somer este persoana care este în vârsta de munca si care, în perioada de referinta, este fara loc de munca cu statutul de salariat sau persoana ocupata nesalariata, este disponibila de a lucra într-o slujba salariata sau nesalariata, este în cautarea unei slujbe, respectiv în cursul unei perioade recent specificate a întreprins diferite actiuni pentru a gasi un loc de munca. Celor care întrunesc cumulativ aceste conditii li se adauga cei care, desi au gasit un loc de munca, urmeaza sa înceapa munca ulterior perioadei de referinta, cei temporar absenti de la locul de munca si care nu au pastrat o legatura normala, sunt disponibili si cauta sa munceasca sau sunt studenti, persoane casnice sau diferite alte categorii angajate în activitati neremunerate în perioada de referinta si care raspund criteriilor de mai sus.

Definitia standard nu contine conditii de ordin juridic sau institutional, cum ar fi înscrierea la un oficiu de plasare sau tipul locului de munca cautat, nu este impusa conditia ca somerul sa fi avut anterior un loc de munca. Ea încearca sa surprinda toate criteriile pe care diferitele acceptiuni nationale le au în vedere, sunt precizate la nivel national prin acte legislative, simultan cu cadrul de actiune privind protectia somerilor. La rândul ei, fiecare tara încearca sa se adapteze diferitelor criterii internationale în vederea comparatiilor internationale. Aceasta situatie se explica prin aceea ca în timp ce definitia internationala cauta sa surprinda un fenomen al pietei muncii în plin proces de globalizare si o flexibilitate a muncii tot mai accentuata, ramânând în vecinatatea teoriei economice, diferitele tari reglementeaza astfel o problema pe considerente practice, careia urmeaza sa-i gaseasca solutii.

În România, statutul de somer este definit de Legea nr. 1/1991 privind protectia sociala a somerilor si reintegrarea lor profesionala. Dupa acest moment, o serie de alte acte legislative au adus modificari în criteriile initiale astfel încât sa se adapteze schimbarilor survenite ulterior pe piata muncii. Conditiile de baza însa nu s-au schimbat, prin urmare, sunt considerate someri, persoanele în vârsta de munca, apte de munca, al caror contract de munca a fost întrerupt din motive neimputabile lor, a fost desfacut din initiativa angajatorului, dar pe baze nelegale si reocuparea locului de munca nu mai este posibila sau a încetat si nu dispun de mijloace proprii pentru a-si asigura existenta (nu desfasoara o activitate pe cont propriu, nu au teren peste o anumita limita). La acestia, se adauga tinerii care încheie activitatea de pregatire si cauta un loc de munca. Calitatea de somer este recunoscuta doar daca persoanele fara loc de munca, îndeplinind conditiile de mai sus, se afla în evidenta oficiilor de munca, solicitând un loc de munca.

Exista, de asemenea, o definitie adaptata celei internationale - persoane care au vârsta de munca si care în perioada de referinta îndeplinesc simultan urmatoarele conditii: nu au loc de munca, nu desfasoara activitati în scopul obtinerii de venituri si sunt în cautare activa a unei slujbe, folosind în ultimele 4 saptamâni diferite metode pentru a o gasi si sunt disponibili sa înceapa lucrul în urmatoarele 15 zile în cazul ca ar gasi o slujba. Sunt, de ase-

menea, considerati someri cei fara loc de munca, dar care asteapta sa fie rechemati la lucru sau care au gasit o slujba si urmeaza sa înceapa lucrul la o data ulterioara perioadei de referinta, si somerii înregistrati, care au declarat ca în perioada de referinta erau înscrisi la oficiile de munca.

Recunoasterea statutului de somer aduce cu sine dreptul de fi inclus în sistemul de protectie al somerilor si de a beneficia de sprijin financiar din partea statului, dar si de asigurari medicale gratuite, finantate din fondul de somaj. ◢**Simona Ilie**◣

Vezi si: ocuparea fortei de munca

T

Tehnici de masurare utilizate în evaluarea nevoilor de sanatate

Nu doar definirea conceptuala a nevoii de sanatate este laborioasa, ci si operationalizarea sa, i.e. utilizarea celor mai adecvate instrumente pentru masurare si cuantificare, ca suport al elaborarii politicii sanitare. Cele mai utilizate metode asociate cu politicile de sanatate sunt descrise în continuare.

Anchetele: se bazeaza pe realizarea unui esantion al comunitatii studiate si analizarea datelor obtinute din acel studiu al esantionului. Realizata corect, aceasta metoda poate furniza informatii valide despre nevoile sanitare ale unei comunitati (Rathwell). Sunt descrise mai multe tipuri de anchete utilizabile în evaluarea nevoilor de sanatate:

- *anchete descriptive*, care analizeaza boala în relatie cu persoana, locul si timpul; furnizeaza preponderent informatii descriptive (ex.: câte persoane cu o anumita afectiune se gasesc la un moment dat într-o anumita populatie); din punct de vedere al procesului de planificare, anchetele descriptive furnizeaza cadrul de la care se porneste: "unde ne aflam acum";
- *anchete analitice*, ce pot fi orientate spre grupuri sau spre indivizi; în esenta, ele sunt comparatii între grupuri populationale, utilizând informatii despre rate/proportii (în primul caz) sau informatii despre fiecare individ din grup.

Asemenea tipuri de anchete sunt utilizate frecvent de agentii publice, locale sau nationale, pentru masurarea si satisfacerea nevoilor grupurilor populationale din zone specifice. Informatiile obtinute din asemenea anchete sunt considerate a fi utile în:

- identificarea unor grupuri-tinta cu nevoi de sanatate specifice, informatiile obtinute fiind apoi utilizate în elaborarea de programe pentru satisfacerea respectivelor nevoi;
- identificarea utilizatorilor serviciilor de asistenta sanitara specifica (Huton).

Majoritatea tarilor realizeaza atât anchete ale furnizorilor, cât si ale consumatorilor, pentru a evalua cât mai corect nevoile de servicii de sanatate, putându-se clasifica astfel aspecte importante legate de nevoile pentru asistenta medicala. Sunt descrise numeroase astfel de anchete elaborate/efectuate pentru estimarea nevoilor de sanatate "reale" ale populatiei, ca baza pentru stabilirea cantitatii si tipului de resurse sanitare necesare pentru furnizarea serviciilor medicale dorite.

Asemenea studii au încercat:

a. sa analizeze caracterul si amplitudinea morbiditatii în populatia-tinta - morbiditate ce poate fi fie "perceputa" de indivizi, fie "definita" de catre profesionistii medicali;
b. sa transforme informatia legata de morbiditate în anumite nevoi pentru servicii sanitare specifice.

O alta zona a planificarii sanitare ce beneficiaza de utilizarea anchetelor este cea referitoare la grupurile la risc;

în acest sens, prin corecta identificare a celor mai predispusi la anumite conditii, resursele de sanatate pot fi utilizate directionat si mult mai eficient.

Se poate aprecia ca, realizate corect, anchetele pot furniza cele mai valide si utile informatii referitoare la nevoile sanitare ale unei comunitati. Aceasta abordare este flexibila, putând fi utilizata împreuna cu alte metode de evaluare a nevoilor sanitare.

Unul din principalele dezavantaje ale acestor anchete este ca sunt printre cele mai costisitoare abordari, necesitând si o echipa cu persoane special pregatite, motiv pentru care sunt utilizate mai ales în tarile dezvoltate economic.

Abordarea demografica se bazeaza pe date demografice care depind de gradul de complexitate al sistemului de sanatate publica si de înregistrare al unei tari.

De obicei sunt utilizate în evaluarea nevoilor sanitare urmatoarele tipuri de date:

- date rutiniere de statistica vitala, realizate de autoritatile centrale si locale; aceste date sunt orientate spre boli si nu dau o imagine a regiunii; de asemenea, acolo unde exista un deficit de medici, gresita clasificare a cauzelor de mortalitate este comuna;
- date de morbiditate rutiniere: în unele tari, doar bolile transmisibile sunt raportate rutinier;
- date orientate spre servicii: pot folosi nu doar la evaluarea problemelor legate de boli, dar si la cele referitoare la furnizarea de servicii de sanatate, aceste tipuri de date fiind întâlnite doar în tarile dezvoltate din punct de vedere al serviciilor medicale furnizate (în general în OECD);
- date legate de anumite programe (screening pentru cancer de sân, TBC etc.), furnizând informatii extinse pentru o singura boala/afectiune.

Deseori însa sunt utilizate, complementar cu datele anterioare, anchete ale utilizatorilor si furnizorilor.

Abordarea indicatorilor sociali se bazeaza pe inferentele referitoare la nevoile de sanatate ce se pot face pe baza datelor aflate în înregistrarile si rapoartele oficiale. Ipoteza acestei abordari este ca se pot face estimari ale nevoilor de sanatate (si de bunastare sociala) într-o comunitate pe baza analizei unor factori anumiti, care se considera ca au o puternica corelatie cu persoanele cu nevoi sanitare; astfel, respectivele date statistice sunt considerate ca indicatori ai nevoilor de sanatate. Un exemplu de aplicatie practica a acestei abordari este formula RAWP, elaborata în Marea Britanie ca o încercare de a raspunde variatiilor nevoilor de sanatate în functie de localizarea geografica; se analizeaza diferentele în vârsta, sex si status marital, ca si ale ratei standardizate a mortalitatii, ca indicatori specifici. Se poate realiza astfel o comparatie a nevoilor de sanatate între diferite regiuni, estimarea nevoilor este urmata de realocarea resurselor în concordanta cu variatiile nevoilor populatiei, la nivel regional.

Tehnica Delphi este o tehnica bazata pe consens. În esenta, se bazeaza pe obtinerea consensului într-un grup de reprezentanti ai planificatorilor, furnizorilor, consumatorilor si politicienilor. Membrii grupului interactioneaza printr-un intermediar. Acest aspect per-

mite participantilor sa-si prezinte opinia fara sa fie influentati de prezenta unor persoane cu un status sau prestigiu ridicat (cum s-ar putea întâmpla într-un contact direct); membrii panelului nu cunosc identitatea celorlalti panelisti în timpul procesului. Ei trebuie sa aiba pregatiri eterogene, astfel ca subiectul abordat sa aiba parte de o analiza cât mai comprehensibila; în situatiile în care complexitatea subiectului abordat e crescuta si/sau resursele disponibile sunt reduse, metoda Delphi este o abordare utila în identificarea fie a nevoilor populatiei pentru îngrijiri medicale, fie a nevoilor mai largi ale sistemului de sanatate. Principalul dezavantaj al acestei metode se refera la natura subiectiva a estimarilor, acestea având o validitate redusa, un panel diferit putând ajunge la concluzii diferite.

Focus-grupurile reprezinta o abordare asemanatoare celei anterioare, diferenta majora fiind faptul ca membrii grupului au contact direct si nu prin intermediari; de obicei problema analizata este mai focalizata, de anvergura mai redusa.

Numerosi cercetatori au argumentat ca o analiza si o imagine rezonabila a nevoilor de sanatate poate fi obtinuta doar printr-o combinare a mai multor asemenea tehnici. MacStarvick a enumerat patru tehnici: anchete ale populatiei, analize demografice, analiza de utilizare si tehnici consensuale, considerându-le ca indispensabile si complementare pentru o analiza eficienta a nevoilor de sanatate ale unei populatii în procesul de planificare sanitara. ◢**Cristian Vladescu**◣

Bibliografie selectiva:

Culyer (1977); Stevans si Gabbay (1991); Vladescu (1999)

Teoriile pierderii

Teorii referitoare la supravietuitorii pierderilor multiple (biologice, psihologice, sociale, economice) cauzate de catastrofe naturale (cutremure, inundatii, alunecari de teren) sau de evenimente si situatii traumatizante, cu risc fizic si psihic maxim si care nu pot fi controlate (accidente de munca, bolile saraciei, maladii incurabile). Se refera la acele situatii si experiente limita care schimba radical parcursul existential al unei persoane sau chiar al unei comunitati/regiuni întregi (holocaustul, razboaiele mondiale, conflictele etnice si religioase).

Din perspectiva politicilor sociale, teoriile pierderii se aplica în special în sectorul asistentei sociale (boli terminale, institutii totale, handicap, divort), dar si în cel al asigurarilor sociale (accidente de munca, pensionarile pe caz de boala). Efectele cumulative ale pierderilor multiple pot cauza durerea cronica în toate aspectele si dimensiunile sale. Exista o diversitate de teorii centrate pe acest domeniu al pierderilor multiple (teorii transpersonale, umaniste, cognitive etc.), ce prezinta strategiile ce pot fi utilizate în practica asistentei sociale pentru a ameliora si chiar elimina consecintele pierderilor multiple, pentru a readuce individul si chiar comunitatea la parametrii unei functionari sociale normale.

Studiile axate pe calitatea vietii supravietuitorilor au dezvoltat diverse perspective de abordare: epidemiologice, psihologice, antropologice, socio-economice. Spre exemplu, analizele antropologice transculturale releva resurse si capacitati nelimitate de raspuns la suma pierderilor multiple. În cazul

adultilor, raspunsurile în plan individual la pierderile multiple acopera o gama larga de reactii: depresie si izolare sociala, soc si negare, abuz de alcool si drog, diminuarea randamentului socio-profesional (Worden, 1992). În cazul copiilor, raspunsurile la pierderile multiple în plan afectiv-comportamental sunt: tristete cronica, disperare, anxietate, insomnii, tulburari de comportament, inadaptare scolara, iritabilitate. Durerea nu este doar o experienta personala, ci si una comunitara si de aceea tehnicile de supravietuire sunt supuse presiunii noilor dinamici si mutatii sociale din registrul problematic mondial.

Schimbarile rapide în plan social, economic, cultural si politic (ciocniri de civilizatii, razboaie civile, migratia maselor, conflicte etnice si religioase) mentin în actualitate domeniul pierderilor multiple. Dezvoltarea politicilor de protectie sociala în acest sector vizeaza atât retelele institutionale (reteaua sanitara, sistemul asigurarilor sociale, asistenta sociala), cât si retelele de sprijin comunitar (asociatii si organizatii nonguvernamentale, grupuri de sprijin informale). Cunoasterea acestor teorii este utila actorilor comunitari si decidentilor din sfera politicilor sociale atât în ceea ce priveste sprijinul concret acordat în astfel de situatii-limita, cât si în dezvoltarea strategiilor de politica sociala ce au drept scop functionarea sociala normala a oricarui individ.

Constient sau inconstient, aceste teorii stau la baza multor acte legislative (masuri de eliminare a activitatilor economice subterane ce implica lipsa protectiei sociale pentru angajati, distribuirea de fonduri speciale pentru zonele afectate de diverse calamitati naturale etc.). Asistentii sociali pot utiliza aceste teorii atât în relatia concreta de acordare a ajutorului diverselor categorii sociale defavorizate, cât si în promovarea unor strategii de politica sociala, în special în dezvoltarea de programe sociale (preventie, servicii sociale, educatie comunitara). Cunoasterea si promovarea acestor teorii poate conduce în cele din urma la evitarea transformarii unor probleme individuale în probleme cronice sau în probleme sociale. ◢**Doru Buzducea**◣

Vezi si: excluziune sociala; problema sociala; asistenta sociala; protectia sociala a persoanelor infectate cu HIV/SIDA; protectia sociala a grupurilor de refugiati/imigranti

Bibliografie selectiva: **Kubler-Ross (1969, 1987); Bowlby (1980); Nord (1997)**

Timpul social ca vârsta, generatie si perioada

Pentru rafinarea analizelor la nivelul cohortelor specifice, pe lânga vârsta, se foloseste o multitudine "stiintifica" de durate si intervale. Pentru demograf, datele, vârstele si duratele sunt esentiale, iar demografia îsi gaseste întreaga sa rigoare în combinarea acestor elemente de arhitectura. Analiza vârsta-cohorta-perioada este în acest sens o ilustrare clasica.

În cercetarile care îsi propun întelegerea sau prevederea evolutiei comportamentelor, în mod curent se apeleaza la modelul în trei timpi, care distinge *efectul de vârsta*, *efectul de generatie sau de cohorta* (conceptul de cohorta

se aplica subpopulatiilor constituite pe baza datelor de referinta, iar cel de generatie subpopulatiilor definite în raport cu variabile socio-istorice) si *efectul de perioada*, model larg raspândit în diferite domenii de cercetare. Chiar daca aceste trei variabile sunt în mare masura interdependente, distingerea teoretica a acestora a permis mai buna întelegere a proceselor temporale sau, cel putin, evidentierea erorilor de interpretare la care poate conduce folosirea singulara a analizei sincronice, care atribuie vârstei ceea ce se datoreaza altor variabile, ca nivelul de educatie, situatia pe piata muncii, modele etc. Pentru acest motiv, specialistii sunt de acord în recunoasterea necesitatii analizarii interactiunilor lor si a renuntarii la ambitia de a izola fiecare dintre aceste trei efecte. Diferitele lor combinatii reflecta *efecte compozite*, ce caracterizeaza în principal toate situatiile carora li se adreseaza, direct sau indirect, politicile sociale.

◢**Ana Rodica Staiculescu**◣

Vezi si: vârstele vietii

Tipologia sistemelor de sanatate

În functie de finantarea si organizarea asistentei medicale, se pot încadra într-o matrice tipologica, precum cea de mai jos. Matricea prezentata arata ca nu exista sisteme "pure": nici un sistem total nationalizat, nici în întregime privatizat. Din acest punct de vedere, se pot descrie sisteme liberale, sisteme nationalizate si sisteme intermediare.

Organizarea si finantarea sistemelor de sanatate

Organizare	Finantare			
	Prin impozit, sistem fiscal, stat	Prin cotizatii, sistem parafiscal, asigurari sociale	Prin prime voluntare de asigurari de boala, sistem privat sau mutual	Taxe de utilizare, plata directa a utilizatorilor
	A	B	C	D
Public	1	2	3	4
Privat nonprofit	5	6	7	8
Privat pentru profit	9	10	11	12

***Sursa**: Rodwin, V. si Vladescu, C., 1991.*

Sistemele liberale au ca exemple SUA si Elvetia (pâna în momentul introducerii obligativitatii asigurarilor).

Sistemele liberale se caracterizeaza, în esenta, printr-o adeziune voluntara la asigurarile de sanatate, o descentralizare importanta a politicilor sanitare si o organizare pluralista a medicinei dominata, în sectorul ambulatoriu, de medicina liberala (medici cu practici private, remunerati per act).

În acelasi timp, chiar si în acest model, sectorul public are un rol important. Astfel, o treime din paturile spitalelor din SUA apartin sectorului public (tabelul urmator). Spre deosebire de Elvetia, unde 85% din paturile

spitalelor sunt în sectorul public, majoritatea paturilor spitalicesti din SUA (56%) se afla în sectorul privat nonprofit; în acelasi timp, în SUA exista si un important numar de paturi ce revin sectorului privat pentru profit (11%). Contrar Elvetiei, unde majoritatea asistentei pentru profit este organizata în clinici particulare, în SUA, acest sector este organizat sub forma de retele nationale cotate la bursa.

Organizarea spitalelor prin prisma raportului numarului de paturi public/privat

- % -

	Sisteme publice			Sisteme intermediare				Sisteme private	
	Marea Britanie	Suedia	Germania	Canada	Franta	Japonia	Olanda	Elvetia	SUA
Public	92,0	92,4	51,0	98,0	63,0	33,0	15,0	85,0	33,0
Privat nonprofit		7,6	35,0	2,0	11,0	67,0	85,0	6,0	56,0
Privat pentru profit	8,0	-	14,0	-	26,0	-	-	8,0	11,0

***Sursa**: Vladescu, C. si Rodwin, V., 1994.*

Asistenta ambulatorie, atât în SUA cât si în Elvetia, este furnizata mai ales de medici generalisti si specialisti lucrând în cabinete private si în serviciile de consultatii externe ale spitalelor, precum si în serviciile spitalicesti de urgenta.

Exista, de asemenea, centre de sanatate în majoritatea oraselor, ca si un sistem de dispensare pentru serviciile de sanatate publica. Inovatia cea mai importanta în organizarea sanitara din SUA este reprezentata de sistemele de asistenta medicala coordonata (HMO).

În esenta, aceasta structura reuneste atât finantatorii, cât si furnizorii de servicii medicale, cu scopul de a reduce cheltuielile; în general, în aceste organizatii medicii sunt platiti prin salarii, cu posibilitatea obtinerii unor bonificatii anuale, în functie de eficienta respectivelor institutii, circuitul financiar caracteristic fiind descris anterior în sectiunea rezervata modelului de asigurare

voluntara cu integrare între furnizor si asigurator.

Pacientii americani platesc direct 23% din cheltuielile sanitare, fata de 31% în Elvetia). Asigurarile private americane finanteaza 31% din cheltuielile sanitare; în Elvetia, cifra corespunzatoare este de 41%.

În ceea ce priveste cheltuielile guvernamentale (sistemul fiscal), cele din SUA depasesc cu mult pe cele din Elvetia: 42% fata de 25%, participarea guvernului federal al SUA la finantarea asistentei sanitare facându-se prin intermediul Administratiei de Finantare a Asistentei Medicale (HCFA), prin doua programe nationale de asigurari de boala: Medicare, care acopera populatia de peste 65 de ani, pe bolnavii cu insuficienta renala, ca si pe invalizi, si Medicaid, ce se adreseaza grupurilor sociale celor mai defavorizate; ambele programe sunt finantate prin cotizatii sociale, ca si prin contributii ale guvernelor locale si federal si prin prime voluntare. În ce priveste companiile de asigurari din SUA, majoritatea sunt companii private pentru

profit, spre deosebire de Elvetia, unde sunt nonprofit. Asigurarile private sunt finantate prin cotizatii voluntare (optionale) platite atât de salariati, cât si de patroni, cuantumul primelor variind în functie de serviciile asigurate.

Sistemele nationalizate au ca exemplu tipic Marea Britanie si Suedia. Aceste sisteme (uneori numite si socializate) se caracterizeaza prin universalitatea acoperirii populatiei cu asistenta medicala, o structura organizatorica ce reglementeaza accesul la medicul specialist si o finantare majoritara din impozite de stat (prin sistemul fiscal).

Exista si un sector privat "pentru profit", atât în planul asigurarilor, cât si al prestatiilor medicale. Ca si în Suedia, spitalele din Marea Britanie apartin sectorului public. Spre deosebire de Suedia, unde sectorul privat este majoritar nonprofit, în Marea Britanie exista un sector sanitar privat pentru profit, ca si un sector privat în interiorul spitalelor publice.

Paturile platite din spitalele publice reprezinta 2% din totalul numarului de paturi ale Serviciului National de Sanatate (NHS), tratând 2% din cazurile intratate în NHS. În 1992, existau 192 de spitale private cu 97.772 de paturi, de trei ori mai mult decât paturile platite din interiorul NHS.

Aceste doua tipuri de paturi (8% din capacitatea spitaliceasca) asigura asistenta medicala pentru circa 11% din populatia britanica acoperita prin asigurari de sanatate private; în acelasi timp, asistenta medicala furnizata în mod privat nu reprezinta decât 4% din cheltuielile nationale sanitare britanice. Cu toate acestea, se considera ca practica privata permite rezolvarea cererilor nesatisfacute de NHS, permitând si evitarea listelor de asteptare pentru diferite tipuri de servicii medicale deficitare.

Ca si în Suedia, în Marea Britanie asistenta medicala este finantata majoritar prin sectorul public. Contrar modelului britanic, caracterizat prin centralism ierarhic, Suedia are o mare descentralizare la nivelul fiecarei regiuni. Finantarea NHS provine mai ales din impozite generale (79%); ponderea asigurarilor sociale este de 16%, iar 5% reprezinta finantarea directa a utilizatorilor; nu exista alte forme de plata pentru utilizarea serviciilor medicale publice. În schimb, este solicitata o plata minimala pentru prescriptiile medicamentoase.

Generalistii sunt platiti pe baza capitatiei, în functie de numarul persoanelor înscrise pe listele lor. În afara acestei capitatii, generalistii mai primesc o alocatie în functie de locul unde îsi desfasoara activitatea si o suma (cam 30% din venitul total) pentru acte de medicina preventiva si servicii, precum vizitele la domiciliu sau cele din cursul noptii; medicii din spitale sunt platiti prin salariu.

Sistemele intermediare, prin definitie, combina anumite caracteristici ale celorlalte doua tipuri de sisteme, respectiv universalitatea accesului, organizarea pluralista a sistemului medical, practica medicala liberala si o finantare pluralista, dar bazata mai ales pe cotizatii sociale.

În ce priveste asistenta spitaliceasca, exista o mare diversitate a ponderii sectorului public sau privat. Astfel, rolul sectorului public variaza de la un maxim în Canada la un minim în Olanda. Sectorul privat pentru profit

atinge maximul în Franta (26%). În modelul francez, 63% din paturile de spital apartin sectorului public. Restul asistentei spitalicesti (37%) apartine sectorului privat; din acesta, 68% din paturi sunt în clinici pentru profit. Serviciile ambulatorii franceze sunt furnizate de medici lucrând în cabinete private, în mai mare parte chiar decât în SUA. Exista si servicii ambulatorii în spitalele publice, furnizate atât de medicii spitalelor, cât si de medicii "asociati" din sectorul privat.

Prin comparatie cu celelalte doua tipuri de sisteme, taxele suportate direct de cetatenii din sistemele medicale intermediare sunt inferioare celor din sistemele liberale si superioare celor din cele nationalizate. Astfel, cu exceptia Canadei, cotizatiile sociale obligatorii domina finantarea acestor sisteme. Aceasta dominatie variaza de la 74% în Franta la 60% în Germania si la 56% în Japonia. Rolul statului în finantarea sistemelor intermediare variaza de la 74% în Canada, la 31% în Japonia, 21% în Germania si 1,1% în Franta; cotizatiile sociale de boala sunt platite, în proportii ce variaza în functie de tara si de casa de asigurare, atât de patroni, cât si de salariati.

În afara acestei tipologii mai complexe, în mod traditional, în functie de sursele de finantare, au fost definite trei tipuri de sisteme de sanatate: **sistemul de asigurari sociale de sanatate**, numit si sistem bismarckian dupa numele celui care l-a introdus în Germania la sfârsitul secolului XIX, bazat pe prime obligatorii de asigurare, dependente de venituri, si nu de starea de sanatate a celor asigurati;

- **sistemul national de sanatate**, numit si model Beveridge, de asemenea, dupa numele celui ce la introdus în Anglia dupa cel de-al doilea razboi mondial, finantat prin impozite;
- **sistemul voluntar de asigurari**, caracteristic pietei private de sanatate, cu finantare privata, primele de asigurare fiind corelate cu riscurile asiguratilor.

Trebuie însa amintit ca modul de strângere a fondurilor reprezinta doar o parte a unui sistem sanitar, modul de distribuire a acestora catre furnizori fiind de fapt cel care determina performanta sistemului. ◢**Cristian Vladescu**◣

Vezi si: caracteristici ale sistemelor de sanatate

Bibliografie selectiva:

WHO (1996); WHO (1978)

Transferuri sociale

Vezi beneficii sociale

Transinstitutionalizare

Conceptul de transinstitutionalizare vizeaza procesul de transferare a indivizilor institutionalizati dintr-o forma dominanta de institutie de asistenta sau ocrotire sociala în alt tip de institutie, având aceleasi scopuri - de asistenta sociala - dar structurata dupa principii alternative.

Conceptul este strâns legat de tendintele de dezinstitutionalizare. Dezinstitutionalizarea a dus la încurajarea crearii unor forme alternative de asistenta, de tip comunitar, având însa adesea ca efect si cresterea numarului

celor lasati în afara oricarui sistem de asistenta permanenta. Formele de tip "îngrijire în comunitate", gândite sa depaseasca problemele legate de "procesarea" unui numar mare de persoane si deci de caracterul "standard" si impersonal al tratamentului si serviciilor acordate persoanelor beneficiare, s-au dovedit a fi, în multe cazuri, similare în fapt vechilor facilitati rezidentiale - datorita numarului mare de persoane aflate în nevoie în raport cu astfel de servicii si costurilor relativ ridicate pentru furnizarea unor servicii înalt individualizate si personalizate. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: dezinstitutionalizare, îngrijirea în comunitate

U

Underclass

Vezi subclasa sociala

Unitati de referinta în masurarea bunastarii

Vezi bunastare sociala

Utilitate

Echivalentul bunastarii sau satisfactiei individuale.

Bunastarea unui individ este adesea o functie de utilitate crescatoare a diferitelor bunuri consumate si descrescatoare a diferitelor tipuri de munci prestate, i.e. o **functie de utilitate directa**. Indivizii sunt considerati a-si maximiza, prin comportamentul lor de alocare a timpului propriu si a venitului lor disponibil, utilitatea.

O **functie indirecta de utilitate** asuma o crestere a utilitatii o data cu cresterea veniturilor obtinute fara munca si a ratei salariale pentru munca depusa si o descrestere a acesteia o data cu cresterea preturilor bunurilor de consum, presupunând ca deciziile optime în raport cu munca si consumul sunt determinate de preturile asociate acestora.

Unii autori considera ca utilitatea poate fi masurata: în acest caz se discuta despre **utilitate cardinala**.

Aceasta lucreaza însa doar ca o presupozitie, în absenta oricarei modalitati concrete de masurare. Daca utilitatea ar putea fi masurata practic, atunci orice comportament decizional ar deveni transparent si predictibil.

Alti economisti considera utilitatea ca fiind **ordinala**, i.e. indivizii îsi pot ordona beneficiile pe care le obtin din diferitele combinatii de munca si bunuri de consum într-un set de preferinte, dar valoarea relativa a acestor combinatii este în principiu incognoscibila. ◢**Luana M. Pop**◣

Vezi si: bunastare sociala; economia bunastarii

Bibliografie selectiva:

Arrow (1963); Bergson (1938); Pareto (1913); Pigou (1920); Samuelson (1947)

V

Valoare

Valoarea reprezinta "o conceptie, explicita sau implicita, distinctiva pentru un individ sau caracteristica pentru un grup, cu privire la ceea ce este dezirabil, care influenteaza selectia modurilor, mijloacelor si scopurilor disponibile ale actiunii" (Kluckhohn, 1951, p. 395). Adiacent notiunii de valoare, autorul citat defineste si notiunea de *orientare valorica* în termeni de "conceptie organizata si generalizata, influentând comportamentul cu privire la natura, la locul omului în ea, la relatiile omului cu ceilalti si cu privire la dezirabil si indezirabil, asa cum pot fi acestea legate de mediu si de relatiile interumane" (p. 411).

În literatura de specialitate nu s-a stabilit un consens cu privire la definitia notiunii de valoare. Asa cum arata Van Deth si Scarbrough (1995), psihologia vede valoarea ca pe "o modalitate de orientare selectiva legata de preferintele, motivele, nevoile si atitudinile individuale" (p. 22), în timp ce sociologia "leaga valoarea de norme, obiceiuri, ideologii" (p. 23). Dezbaterea cu privire la caracterul individual sau social al valorilor ramâne în continuare deschisa între cele doua stiinte.

La rândul lor, autorii citati, pornind de la definitiile date de catre McLaughlin si Thomas si Zaniecki, conceptualizeaza notiunea de valoare prin trei propozitii de baza: "valorile nu pot fi direct observate; valorile implica consideratii morale; valorile sunt conceptii despre ceea ce este dezirabil" (p. 28). Prima propozitie enunta un fapt care are consecinte foarte importante asupra studierii valorilor, si anume ca valorile nu pot fi observate de sine statatoare, deoarece sunt incluse în altceva - în comportament, decizii, atitudini. Astfel, autorii arata ca valorile pot fi conceptualizate separat, dar nu pot fi "vazute" separat. Din acest motiv, masurarea valorilor în cadrul cercetarii sociale ridica o serie de probleme. În plus, Deth si Scarbrough subliniaza faptul ca valorile nu constituie moduri de actiune, ci principii care stau la baza acesteia.

O definitie alternativa a conceptului de valoare lanseaza si Milton Rokeach (1973). Acesta defineste valoarea ca pe o credinta de durata ca o anumita cale sau un scop al existentei sunt de preferat din punct de vedere social sau personal fata de o cale sau un scop opuse. Autorul arata ca valorile nu exista disparat, ci sunt înglobate în cadrul unui sistem, care reprezinta o organizare de durata a credintelor cu privire la scopurile existentei si la modurile considerate dezirabile de atingere a acestora. Autorul face distinctia între *valori instrumentale*, care sunt reprezentate de credintele referitoare la modurile considerate dezirabile de atingere a scopurilor, si *valori terminale*, care reprezinta credinte cu privire la scopurile existentei considerate a fi dezirabile.

O problema asupra careia s-au focalizat numeroase studii cu privire la valori este reprezentata de schimbarea valorilor în contextul evolutiei tehnice si culturale a societatii umane (Inglehart, 1971,

1990, 1997; Van Deth, Scarbrough, 1995; Ester, Halman, De Moor, 1993). Asa cum arata Inglehart (1990) si Deth si Scarbrough (1995), procesul de schimbare a valorilor nu este unul brusc, ci unul de durata, trecerea de la un tip de orientari valorice la alt tip facându-se treptat. Inglehart (1990) explica schimbarea graduala a valorilor prin înlocuirea cohortelor vârstnice cu cele tinere, care au un alt tip de orientari valorice fata de cei mai vârstnici.

Practic, schimbarea valorica la nivelul unei societati nu are la baza un proces de modificare a valorilor si sistemelor de valori împartasite de populatia adulta, deoarece valorile sunt rezistente la schimbare, spre deosebire de atitudini, care înregistreaza o fluctuatie crescuta. Aceasta schimbare se realizeaza prin înlocuirea generatiilor în cadrul populatiei.

La baza teoriei elaborate de Inglehart cu privire la valori si la schimbarea acestora, se afla doua premise pe care autorul le numeste ipoteza socializarii si ipoteza raritatii. Ipoteza socializarii afirma faptul ca valorile de baza pe care le împartaseste un individ sunt influentate de mediul în care a crescut si în care si-a dezvoltat personalitatea. Astfel, cei care au crescut într-un mediu marcat de lipsuri materiale, cum sunt perioadele de razboi sau de criza economica, vor fi mai interesati sa îsi satisfaca în primul rând nevoile de baza si vor fi mai înclinati sa împartaseasca valori materialiste, cum le numeste autorul, cum ar fi securitatea materiala. În schimb, cei care au crescut într-un mediu securizant din punct de vedere social si economic vor fi mai înclinati spre satisfacerea unor nevoi mai înalte, cum ar fi cele de autorealizare, autoexprimare sau nevoi de natura estetica, fiind mai înclinati catre orientari valorice de tip postmaterialist, care pun accentul pe cresterea personala si calitatea vietii. Cea de-a doua ipoteza, cea a raritatii, sustine faptul ca prioritatile indivizilor în selectia nevoilor de baza reflecta mediul social si economic în care ei traiesc. În consecinta, indivizii vor acorda o mai mare prioritate acelor bunuri care se gasesc relativ mai rar în jurul lor.

Pornind de la cele doua premise expuse anterior, Inglehart arata ca nivelul de securitate materiala si sociala atins de tarile puternic industrializate din vestul Europei si din America de Nord în perioada care a urmat celui de-al doilea razboi mondial, ca urmare a dezvoltarii economice fara precedent si a dezvoltarii puternice a statului bunastarii, a dus la o schimbare a orientarilor valorice ale generatiilor socializate în aceasta perioada. Spre deosebire de generatiile care au crescut în perioada anterioara si în timpul celui de-al doilea razboi mondial, marcata de insecuritate fizica si materiala puternica, si care împartasesc un set de valori materialiste, generatiile socializate în perioada postbelica vor fi mai înclinate spre valori postmaterialiste. Astfel, prin procesul de înlocuire al generatiilor, orientarile valorice dominante la nivelul acestor societati se schimba, orientarea catre securitate materiala si sociala fiind înlocuita de orientarea catre autorealizare si preocuparea pentru calitatea vietii. În acest context, scade în cadrul populatiei suportul pentru valorile care au stat la baza sustinerii statului bunastarii postbelic, acesta pierzându-si legitimitatea. În acest mod, statul bunastarii care a

avut o contributie majora la procesul de modificare a orientarilor valorice predominante în societate îsi pierde suportul. ◢Malina Voicu◣

Vezi si: statul bunastarii; legitimitate

Bibliografie selectiva: **Deth si Scarbrought (1994); Ester et al. (1994); Inglehart (1971); Inglehart (1990); Inglehart (1997); Kluckhohn (1951); Rokeach (1973)**

Vârstele vietii

Etnologia a furnizat cea mai importanta sursa de reflexii pentru cei care s-au interesat de problemele de vârsta si de generatie. Cercetarile etnologice au avut o importanta majora în studiul vârstelor nu numai pentru punerea în evidenta a extraordinarei diversitati de definitii sociale si de periodizari ale vârstei, dar si pentru furnizarea de instrumente conceptuale care au servit drept baza dezvoltarilor ulterioare ale acestor probleme în alte discipline. Etnologia aduce o clarificare a notiunilor de vârsta si de generatie, fondata pe observarea sistemelor sociale bine definite, în care vârstele si generatiile fac obiectul unor tratamente care le codifica în termeni relativ precisi. Distinctia de baza stabilita de A. R. Radcliffe-Brown în 1929 între clasa de vârsta (grupa de vârsta) si esalonul de vârsta, ca o subdiviziune a perioadelor vietii din copilarie pâna la batrânete, reprezinta fundamentul oricarui sistem conceptual care a fost elaborat în etnologie si apoi reluat în sociologie. Cum scria E. Sullerot, "vârsta numar a devenit identitatea noastra". A spune vârsta dând o cifra ofera, în cadrul acestui model, cu mult mai multa informatie decât simpla enuntare a unei durate sau a unei stari (Sullerot, 1986).

În fapt, aceasta dubla proprietate a vârstei, care în acelasi timp opereaza o stratificare sociala a societatii si interiorizeaza o structura temporala la nivelul indivizilor care i se conformeaza, duce la o institutionalizare a cursului vietii. Succesul vârstei de stare civila ca criteriu de clasare a societatii si de interventie a institutiilor este caracteristic culturii temporale industriale si a contractului social din perioada de dupa razboi. Cum scria Georges Balandier, "societatile pot fi considerate ca masini pentru prelucrarea timpului oamenilor" (1985, p. 9). Normalizarea vârstelor vietii a fost de ordin institutional si de ordin cultural. Contractul social al acestui tip de societate a fost fondat pe munca, progres si familie.

Analiza mutatiilor care afecteaza societatile în cursul ultimelor decenii a permis sa se vorbeasca de un relativ declin al acestei categorii, în fata noii flexibilitati temporale. Noile mize ale mutatiilor sociale într-o societate din ce în ce mai divizata si marcata de instabilitate si incertitudine fac ca ansamblul organizarii cursului vietii sa fie afectat de *fragilizarea statutului de adult*. Noua tendinta spre flexibilitate temporala si dezinstitutionalizarea cursului vietii a repus sub semnul întrebarii modelul cultural al timpului industrial si modelul cursului vietii care îi corespunde. Flexibilizarea timpului este rezultatul slabirii constrângerilor sociale si precarizarii statuturilor. Lammenais spunea ca "pe sarac legea îl elibereaza, iar libertatea îl oprima" (Gaullier, 1988), iar Xavier Gaullier (1988) spunea ca

flexibilitatea poate fi atât "autonomie negociata", cât si "precaritate impusa", pentru ca cei mai vulnerabili sunt cei mai afectati.

Chiar daca societatile moderne nu mai impun constrângeri formale în delimitarea vârstelor vietii, exista perioade când constrângerile "institutionale" sunt mai imperative: copilaria si adolescenta sunt supuse sistemului scolar obligatoriu, în unele tari vârsta majoratului legal este fixata la 18 ani, dreptul la pensionare este subordonat vârstei, tineretea, respectiv batrânetea fac obiectul unor politici sociale specifice.

Dincolo de reglementarile formale si de procesele de institutionalizare, normele de vârsta au o mare flexibilitate. Contextul istoric influenteaza profund derularea existentelor, *evenimentele vietii* fiind marcatorii parcursului vietii. Viata este astfel marcata de evenimente majore, care joaca un rol mai important decât vârsta în scandarea parcursului vietii dintr-un punct de vedere sociologic si demografic. În acest context, evenimentele vietii sunt cele care actioneaza ca tranzitii de la o stare la alta, cum ar fi: sfârsitul scolaritatii, primul loc de munca, casatoria, nasterea copiilor, plecarea copiilor, pensionarea sau evenimente neasteptate care antreneaza schimbari în derularea existentei, cum sunt doliul, rupturile de uniuni, migratiile, accidentele. Acestea fac, ca si vârsta, obiectul unor politici sociale specifice, fiind complementare celor dintâi.

◢**Ana Rodica Stai-culescu**◣

Vezi si: ciclu de viata; timpul social ca vârsta, generatie si perioada

Bibliografie selectiva:

Balandier (1985); Gaullier (1988); Sullerot (1986)

Venit minim garantat

Vezi politici de mentinere a veniturilor

Violenta domestica

Definirea v.d. necesita anumite delimitari conceptuale care sa permita clarificarea termenilor folositi si explicarea fenomenului prin elementele sale constituente.

Conceptele **familie, violenta, violenta domestica** nu au un sens propriu, semnificatia lor fiind data de demersul explicativ obtinut sau intentionat în cadrul fiecarei problematizari.

Astfel, din punct de vedere istoric, violenta domestica, o data recunoscuta ca problema (abia în secolul XIX), a fost în mod gradual conceptualizata, folosind termenii: **bataia sotiei; violenta domestica; violenta în relatia de cuplu; conflict conjugal; violenta maritala; violenta în familie, violenta împotriva femeii**. Fiecare concept astfel elaborat functioneaza ca parte a reprezentarii problemei, la un moment dat.

Daca analizam pârghiile explicative prin care s-a ajuns la aceste concepte, putem identifica câteva elemente comune, prezente în fiecare dintre ele. În primul rând, localizarea violentei în contextul relatiilor de familie introduce termenul de **putere**, respectiv putere diferentiala. Abuzul, agresivitatea, violenta tind sa graviteze în jurul relatiilor în care diferentele de putere sunt foarte mari. Conform definitiei date de Max Weber (1949), puterea reprezinta "abilitatea de a controla comportamentele altora, cu sau fara consimtamântul acestora".

Aceasta definitie introduce o alta notiune, aceea de **control în relatie**, prin care se defineste puterea unuia în raport cu neputinta celorlalti. Se subliniaza astfel delimitarea între puterea absoluta si puterea relativa, în raport cu ceilalti. Paradoxal, violenta domestica implica o manifestare de putere, în mod compensatoriu, din partea unor indivizi care se simt mici si neputinciosi în alte cercuri, ajungând sa refuleze în contextul unor relatii protejate, în cadrul carora puterea le este legitimata, prin atribuirea unor pozitii si roluri în relatie.

Un alt element comun îl reprezinta **apartenenta la sisteme sociale corelate**. Implicarea în relatii sociale scade potentialul de producere a unor comportamente violente, datorita controlului social al acestor sisteme asupra sistemului familial. Iata de ce violenta domestica este explicata de izolarea sociala, pe care o genereaza ca efect imediat al instalarii unor comportamente violente în interiorul familiei. Pe de o parte, prin însasi definirea conceptelor, violenta este redusa la un spatiu izolat, în intimitatea sa - domestic, privat, de familie. Pe de alta parte, mentalitatea operanta accentueaza izolarea faptului violent prin negarea problemei, datorita restrângerii ei la acest spatiu privat.

Dualitatea public/privat reprezinta o pârghie de analiza deosebit de semnificativa în întelegerea fenomenului violentei domestice si în definirea sa, astfel încât sa permita demararea unor actiuni sociale care sa se adreseze cauzelor determinante.

Un alt element important în definirea fenomenului se refera la **vizibilitatea acestuia**, care este acutizata la nivelul claselor de jos, pentru care spatiul privat este minim, controlul social este maxim, iar manifestarea violentei ia forme fizice brute, usor evidentiabile în plan social. În acelasi mod, vizibilitatea scade spre clasele superioare, pentru care invocarea spatiului privat reprezinta o derogare de la responsabilitatile publice si o anulare a controlului social, dusa până la negarea violentei ca atare. La aceste niveluri, formele de manifestare devin mult mai subtile (violenta psihoemoționala) si mai putin vizibile (violenta sexuala).

Familia, în contextul tematicii abordate, va fi definita conform standardelor folosite de Comisia Europeana asupra Infractionalitatii, ca fiind "un cuplu casatorit sau necasatorit, descendentii acestuia, familiile de origine, descendentii sau rudele oricaruia dintre copiii cuplului, cu conditia ca acestia sa continue sa locuiasca împreuna sau sa continue relatiile determinate de o coabitare anterioara".

Termenul de violenta domestica a fost initial utilizat pentru definirea violentei îndreptate asupra sotiei, mai apoi fiind extins pentru a cuprinde toate tipurile de violenta intrafamiliala. În acest sens, violenta domestica va cuprinde abuzul copilului în familie, violenta între frati, violenta la nivelul relatiei de cuplu, violenta asupra persoanelor vârstnice, în interiorul familiei.

Familia este unul dintre mediile sociale cele mai afectate de violenta. Conform afirmatiei facute de Gelles si Straus, "este mult mai probabil ca o persoana sa fie lovita sau ucisa în propria familie, de un alt membru al familiei, decât oriunde altundeva, de oricine altcineva". Aceasta afirmatie

este sustinuta de statisticile înregistrate în ceea ce priveste incidenta violentei criminale în relatiile de familie. În lucrarea sa cu privire la infractiunile de înalta violenta în România, Abraham (1999) surprinde aceasta realitate, prin constatarea, documentata statistic, ca 85% din infractiunile de înalta violenta în anul 1999 s-au petrecut în locuinta, iar din totalul infractiunilor comise, violenta domestica este prezenta în 37% din cazuri.

Violenta intrafamiliala include "orice act violent comis de o persoana de pe pozitia unui rol marital, sexual, parental sau de ocrotire, asupra altor persoane, cu roluri reciproce" (Stith, Williams si Rosen, 1990, p. 1).

În definirea violentei domestice se vor lua în considerare urmatoarele dimensiuni:

- dimensiunea teoretica (modelele teoretice de abordare a fenomenului, dezvoltate în perioade diferite de timp);
- perspectiva istorica (evolutia problemei în istorie si explicatiile cauzale atasate evolutiei istorice);
- contextul social-politic (influenta ideologiei asupra schimbarii de perspectiva în definirea violentei domestice);
- contextul institutional (perspectiva specialistilor asupra violentei domestice);
- mecanismul declansator (etiologia violentei domestice).

Definitia data de *Dictionarul enciclopedic al asistentei sociale* (Edwards si Hobbes, 1995) este construita pe dimensiunile mai sus mentionate, surprinzând dinamica fenomenului atât în ceea ce priveste manifestarea violentei, cât si cu referire la raspunsul dat de diferite sisteme sociale si politice acestui fenomen.

Conceptul de violenta, conform *Dictionarului de sociologie* (Zamfir si Vlasceanu, 1998), se refera la "utilizarea fortei si a constrângerii de catre un individ, grup sau clasa sociala în scopul impunerii vointei asupra altora" (Zamfir si Vlasceanu, 1998, p. 658).

V.d. este definita în acelasi dictionar cu referire la relatiile maritale: "violenta maritala: ansamblul conflictelor din grupul familial care au **ca efect** maltratarea partenerului" (Zamfir si Vlasceanu, 1998, p. 659).

Pentru evitarea unui asemenea risc si întelegerea violentei domestice în complexitatea sa, se va face referire la definitiile violentei din perspectiva psihologica, care permit delimitarea notionala între agresivitate/agresiune si violenta.

Agresiunea reprezinta acel comportament care implica vatamare, îndreptat spre alte persoane (heteroagresiune), sau întors spre sine (autoagresiune) (Howells si Hollin, 1989).

O alta delimitare necesara este aceea între caracterul instrumental si caracterul ostil al agresivitatii. Aceasta delimitare patrunde în profunzime, pânâ la stipularea constelatiei motivationale a faptului agresiv. În cazul violentei instrumentale, este vorba despre un comportament violent cu scopul de a obtine un anumit rezultat, în timp ce violenta ostila are ca scop provocarea suferintei (Howells si Hollin, 1989, p. 184). De exemplu, violenta exercitata de sot asupra sotiei, în scopul impunerii autoritatii

masculine în familie, are un caracter instrumental. În schimb, atunci când sotul are o conduita violenta fata de sotie, doar pentru a-i provoca suferinta (violenta, ca rau în sine), comportamentul sau are un caracter ostil.

Violenta reprezinta deci exteriorizarea unor stari conflictuale dezvoltate latent si se manifesta pe diferite planuri de interactiune, cu grade de intensitate diferite.

Este utila delimitarea notionala, în contextul uzitarii interschimbabile a termenilor *agresiune, violenta si violenta criminala*, atunci când se procedeaza la definirea unor comportamente violente (Browne, 1989). Pentru a distinge între acesti trei termeni, putem defini **agresivitatea** ca fiind *un comportament comis în vederea vatamarii sau obtinerii unor anumite avantaje* (referire la caracterul ostil sau instrumental al actului agresiv); **violenta**, motivata uneori de mânie sau intentionalitate, *implica folosirea fortei fizice, psihoemotionale sau sexuale împotriva altui individ*; iar **violenta criminala** se refera la *acele comportamente violente sanctionate în mod explicit de lege (Browne si Wiley, 1997)*.

O definitie mai cuprinzatoare din perspectiva **manifestarilor** violentei domestice descrie actul violent ca pe o "exercitare a fortei fizice cu scopul ranirii sau vatamarii unei persoane sau a unor obiecte apartinând persoanei respective; tratarea unor persoane sau obiecte într-un mod care cauzeaza vatamare corporala si limiteaza în mod coercitiv libertatea personala" (Browne si Wiley, 1997). Definirea violentei în acest mod face referire la violenta fizica în mod prioritar, cuprinzând însa si semnificatia actului violent, în ceea ce priveste puterea exprimata si controlul manifestat asupra altei persoane prin atac direct sau prin distrugerea bunurilor personale. Cu toate acestea, anumite manifestari ale violentei în general si ale violentei domestice în special sunt scapate din vedere prin îndreptarea atentiei în mod prioritar spre manifestarile fizice ale violentei, care sunt si asa deja evidente. Formele violentei domestice includ abuzul fizic, sexual si psihoemotional, si orice forma de maltratare în interiorul familiei. Preponderenta actului fizic se datoreaza vizibilitatii acestuia, în comparatie cu invizibilitatea violentei în celelalte forme de manifestare.

Violenta domestica - dimensiunea relationala

În definirea v.d. trebuie luate în considerare doua dimensiuni de analiza: relatiile interumane si natura violentei în discutie (Garner si Fagan, 1997).

Referitor la **relatiile de cuplu**, termenul uzitat frecvent în trecut era cel de violenta maritala. Datorita schimbarilor în ceea ce priveste structura familiei moderne din ultima decada, termenul acesta devine prea restrictiv, deoarece exclude violenta dintre parteneri în cazurile în care relatia maritala s-a desfacut prin divort sau în cazurile de concubinaj sau uniune consensuala.

Vom defini, de aceea, v.d. la nivelul relatiilor dintre adulti heterosexuali, care coabiteaza sau care au coabitat în trecut într-o relatie de tip conjugal. Desi mai larga în ce priveste aria de referinta, totusi si aceasta definitie este restrictiva, excluzând relatiile de cuplu între persoane de acelasi sex.

V.d. la nivelul relatiei de cuplu poate fi asimilata **conflictului conjugal**. Conflictul conjugal este definit ca o patologie a cuplului, determinat de problemele complexe care afecteaza diada conjugala, în contextul social actual. Directionarea violentei în contextul unui conflict conjugal poate lua ambele sensuri, fiecare dintre participantii la uniunea de tip conjugal fiind potential agresor, respectiv victima. Cu toate acestea, în urma cercetarilor efectuate, s-a ajuns la concluzia ca femeile sunt, în cea mai mare masura, victime ale violentei domestice. Acest fapt se datoreaza în parte socializarii barbatului spre violenta si în parte normelor socio-culturale impregnate de stereotipiile pe sexe. Conform statisticilor existente, cazurile de violenta împotriva barbatului în relatiile de cuplu sunt mult mai restrânse numeric (5% dintre victimele violentei domestice în SUA sunt barbati, iar din acestia, parte sunt implicati în legaturi homosexuale, neputând fi vorba deci de o violenta a femeii asupra barbatului pentru toate cele 5 procente - statistici ale FBI, 1998), iar procesul de instalare a violentei în relatie are o dinamica cu totul diferita.

Natura violentei este cealalta dimensiune esentiala de care trebuie tinut cont în definirea violentei intrafamiliale. Exista o diferenta conceptuala între *violenta* si *abuz*. Oponentii criminalizarii violentei intrafamiliale tind sa foloseasca termenul de abuz al sotiei/sotului, pentru a minimaliza si restrânge incidentul violent la nivelul relatiilor familiale. Aici apare o contradictie conceptuala în definirea violentei intrafamiliale în contextul juridic actual, deoarece, prin lege, libertatile femeii sunt restrânse prin relatia de casatorie în favoarea barbatului sau (Codul penal, 1975, p. 208). Aceasta ar însemna ca definitia îsi pastreaza valabilitatea doar în cazul relatiilor de concubinaj, nelegitimate prin casatorie. Acest mod de definire afecteaza factorul decizional în ceea ce priveste promovarea unor politici sociale care sa abordeze problematica violentei domestice întru solutionare. Modelul de definire prezentat functioneaza ca mecanism justificativ, explicând amânarea emiterii unor acte de lege prin care sa se incrimineze violenta intrafamiliala. Totodata, aceasta tendinta în definirea violentei domestice determina plasarea ei în sfera drepturilor omului - ceea ce, la nivelul politicilor sociale, imprima o oarecare larghete în interpretarea gravitatii problemei, pe de o parte, si a crearii serviciilor, pe de alta parte (vezi situatiile similare, ca de exemplu, promovarea principiului nondiscriminarii religioase sau rasiale - cât de specifice sunt textele de lege, cât de severe sunt sanctiunile si cât de solicitate sunt serviciile în aceste situatii).

În ceea ce priveste definirea violentei domestice **din perspectiva politicilor sociale**, se vor avea în vedere urmatoarele elemente: tendinta explicita de sanctionare a violentei fizice, în care se regasesc cele trei elemente mai sus mentionate, în situatii care permit interventia instrumentelor de control social si deci aprecierea prezentei actului violent, respectiv a potentialului de vatamare pe care îl contine.

În acest sens, se face distinctia între *violenta normala* - în termenii acceptabilitatii sociale a violentei, în masura moderata, ca instrument

educational, si *violenta abuziva*, care are un potential crescut de vatamare a individului asupra caruia este îndreptata (Gelles si Cornell, 1990). Desigur, exista anumite societati si anumite circumstante sociale în care violenta abuziva este normalizata, având în vedere cresterea tolerantei sociale pentru violenta - de exemplu, într-o situatie de razboi, faptul ca sotul îsi bate sotia nu reprezinta decât un sâmbure al normalitatii în contextul violentei paroxistice implicate de un razboi. Acest aspect trebuie avut în vedere în momentul în care masuram toleranta sociala fata de actele violente în relatiile intrafamiliale. În contextul cresterii ratelor violentei în general, ceea ce se petrece în familie este asimilat normalitatii mediului ca atare si lipsei potentialului de vatamare colectiva a actului violent.

Definirea violentei domestice difera în functie de scopul dat conceptualizarii fenomenului. Astfel, definitiile folosite în practica (servicii) sunt diferite de cele juridice, prin care faptul ca atare este incriminat, fiind operationalizat astfel încât sa poata fi sanctionat social.

Pe de alta parte, definitiile cu care se opereaza în mass-media exileaza problema ca atare în câmpul senzationalului, retragându-i caracteristicile faptului comun.

O alta perspectiva de definire a violentei domestice, deosebit de importanta pentru întelegerea dinamicii fenomenului si proiectarea unor politici si programe eficiente, este perspectiva victimelor violentei domestice. Diferentele conceptuale care apar în definitiile date de victime manifestarilor violente la care sunt supuse în interiorul familiei sunt semnificative pentru atitudinea victimei si a societatii în general fata de faptul violent. Într-un studiu calitativ realizat pe perioada noiembrie 1999-februarie 2000 în România, s-a constatat ca, desi cele mai multe femei intervievate identificau cu usurinta violenta în experienta lor de viata, o proportie mult mai mica (5 femei din 40) considerau ca actul în sine reprezinta o infractiune pentru care exista sanctiuni prescrise juridic si social (Munteanu si Popescu, 2000).

Dificultatile de definire a fenomenului violentei domestice sunt explicate prin faptul ca, dincolo de barierele socio-culturale, intervine gradul de operationalizare a unui concept pentru ca acesta sa devina functional în elaborarea unor strategii social-politice eficiente. Exista deja anumite definitii folosite în documentele internationale si deci aplicabile si la situatia din tara noastra.

Aspecte legislative în definirea violentei domestice

Definitiile folosite în textele de lege tind sa foloseasca termenul de violenta intrafamiliala, pentru a putea înscrie acest tip de comportamente în rândul comportamentelor cu raspundere penala. Primul studiu national realizat în Statele Unite defineste violenta intrafamiliala ca fiind "orice act comis în mod intentionat (intentia fiind exprimata sau implicata de faptul comis), în scopul provocarii unei suferinte sau vatamari fizice unei alte persoane." Aceasta definitie nu face nici o referire la traumele psihologice, trecând astfel cu vederea unele comportamente care sunt parte în dinamica violentei intrafamiliale, ca hartuirea, urmarirea, intimidarea sau amenintarea cu violenta.

Parafrazând definirea pe care o da David Gil abuzului copilului, M.

Pagelow sugereaza urmatoarea definitie pentru violenta intrafamiliala: "violenta intrafamiliala se refera la orice act comis sau omis de catre membrii familiei si orice consecinte ale acestor actiuni sau inactiuni, prin care alti membri ai familiei sunt deprivati de drepturi si libertati egale si/sau care impieteaza asupra dezvoltarii lor optime si asupra exercitarii libertatii de alegere" (Pagelow, 1984, p. 21).

Aceasta definitie este mult mai cuprinzatoare în ceea ce priveste natura violentei, referindu-se la orice intentie de vatamare a unui membru al familiei.

În perspectiva politico-ideologica a Consiliul Europei, violenta fizica în familie este definita ca reprezentând orice act sau omisiune a unui act, în contextul relatiilor de familie, de catre unul dintre membrii familiei, prin care este subminata viata, integritatea corporala sau psihologica sau libertatea unui alt membru al familiei, sau care afecteaza în mod grav dezvoltarea personalitatii acestuia.

În vederea întelegerii fenomenului din perspectiva finalitatii interventiilor potentiale, v.d. poate fi definita în baza a trei criterii (Borkowski, Murcle si Walker, 1983):

(a) comportamentul în sine, în masura în care implica sau nu implica violenta fizica sau amenintarea cu folosirea violentei fizice;
(b) consecintele suferite de victima;
(c) reactia specialistilor implicati.

Servicii si programe dezvoltate pentru solutionarea violentei domestice

Strategiile care stau la baza dezvoltarii unor programe si servicii centrate pe problematica v.d. sunt determinate de tendintele actuale în politicile sociale interne si internationale. Modelele de abordare ale violentei domestice urmeaza doua tendinte majore:

(1) promovarea modelului drepturilor omului si

(2) redefinirea v.d. ca problema de sanatate publica.

În baza primului model mentionat, serviciile si programele vor fi centrate pe interventia imediata, în vederea tratarii traumelor individuale si sociale create de v.d. Serviciile dezvoltate în acest context vor fi:

(a) **servicii de interventie în criza** - servicii sociale care ofera victimelor violentei domestice **consiliere în criza,** suport imediat si informatiile necesare contactarii altor servicii dupa depasirea fazei acute a crizei;
(b) **servicii de protectie sociala** - adapost de urgenta; protectia legii (prin interventia serviciilor de politie); servicii de protectie si plasament de urgenta, pentru copiii afectati de violenta domestica;
(c) **consiliere pe termen lung** - servicii terapeutice pentru victime si pentru familie si grupuri-suport;
(d) **sfat juridic**;
(e) **servicii de lobby/pledare a cauzei** - organizate de si pentru victimele violentei domestice, în vederea constientizarii factorului politic si decizional asupra extinderii si gravitatii problemei.

Cel de-al doilea model se centreaza pe prevenire si dezvolta, în acest scop, urmatoarele tipuri de servicii:

(a) **servicii de informare si mediatizare** cu privire la caracteristicile violentei domestice, cauzele fenomenului si serviciile care abordeaza aceasta problematica;

(b) **servicii de educare a tinerilor si familiilor** (educatie pentru viata, seminarii privind simptomele unei relatii violente etc.);
(c) **consiliere premaritala**.

V.d. face subiectul muncii specialistilor din domeniul stiintelor sociale, psihologi, sociologi, asistenti sociali, medici, personal medical si educatori. Un rol deosebit în interventia imediata îl au serviciile de politie, care necesita programe de instruire tintite pe problematica violentei domestice, dinamica fenomenului, moduri de interventie etc.

◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: violenta maritala; abuzul copilului

Bibliografie selectiva:

Garner si Fagan (1997);

Munteanu si Popescu (2000)

Violenta maritala

V.m. se refera la orice act sau comportament, manifestare agresiva îndreptata împotriva sotiei/sotului, în vederea (a) impunerii controlului si puterii în relatie; (b) reafirmarii rolurilor si responsabilitatilor în familie; (c) descarcarii emotionale, în conditiile unei crize create de factori externi sau interni; (d) împlinirii unor asteptari create prin modelul de socializare; (e) ranirii/vatamarii partenerului.

Formele de manifestare ale violentei maritale pot fi: fizice, psiho-emotionale, verbale si sexuale.

Aspecte legislative

Unele forme de manifestare ale violentei maritale sunt sanctionate prin lege, legitimitatea relatiei conferind o mai mare vizibilitate comportamentului violent, în termeni legislativi. Astfel, Codul penal contine un articol de lege în care relatia maritala între faptas si victima devine circumstanta agravanta: una dintre conditiile de definire a infractiunii de omor calificat este relatia maritala dintre faptuitor si victima.

Cu toate acestea, cele mai frecvente manifestari ale violentei maritale ramân în sfera invizibilitatii din perspectiva politicilor sociale, invocându-se în mod prioritar dreptul constitutional al familiei la intimitate, în dauna protectiei individului, în interiorul familiei.

◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: violenta domestica

Violul marital

V.m. se refera la orice act sexual obtinut prin forta, în cadrul relatiei de cuplu dintre sot si sotie. Prin act sexual întelegem: contact sexual genital, contact sexual anal, contact sexual oral si orice stimulare sexuala a partenerului sau constrângere a acestuia de a participa la activitati de acesata natura la care nu doreste sa participe. Consimtamântul la întretinerea unui act sexual poate fi viciat în urmatoarele situatii:

(a) folosirea constrângerii si a fortei fizice;
(b) initierea unui contact sexual împotriva dorintei sotiei/sotului, prin administrarea unor substante care scad capacitatea sa de decizie (de ex., ingerarea de alcool, droguri sau anumite substante administrate în acest scop);
(c) obtinerea consimtamântului prin amenintare directa sau indirecta (amenintarea vietii si securitatii copiilor, în cazul unui refuz).

Miscarea feminista în Statele Unite si în Europa Occidentala a lansat sloganul: "tot ceea ce este împotriva vointei ei este viol". Cercetarile privind violenta domestica, în general, au relevat rate ridicate ale violentei sexuale, violul marital constituind una dintre formele cele mai frecvente de manifestare a violentei domestice, pentru familiile cu un nivel educational si socioeconomic decent sau chiar ridicat.

În contextul prevederilor Codului familiei si ale Codului penal, comportamentul sexual definit ca viol nu a fost extins la relatiile maritale, considerându-se ca, prin actul casatoriei, sotia renunta la anumite libertati, ca persoana, în favoarea sotului sau - exprimarea acestei renuntari gasindu-si reflectarea directa în comportamentul sexual.

Noile schimbari de natura politica si sociala din România, influentate de standardele europene, au determinat o reconsiderare a acestui mod de abordare a problemei, actualmente fiind pusa în discutie revizuirea Codului penal si includerea, în categoria infractiunilor sexuale, a violului marital.

De asemenea, în urma studiilor efectuate si a actiunii directe a unor grupuri de presiune, legea penala privind incriminarea violului ca atare este recomandat a fi revizuita, în vederea anularii clauzei de nepedepsire a violului, care prevede (în forma actuala) nepedepsirea faptei, în situatia în care faptuitorul se casatoreste cu victima înainte de pronuntarea sentintei (art. 197, CP). Având în vedere ca aceasta clauza creeaza riscul încurajarii manifeste a violului marital, anulând responsabilitatea faptei prin casatorie, pastrarea ei în Codul penal împiedica procesul de redefinire a politicilor sociale privind relatiile de familie, în vederea asigurarii bunastarii fiecarui membru în parte.

◢**Marciana Popescu**◣

Vezi si: violenta domestica; violenta maritala

Vouchere educationale

Voucherele educationale constituie sume de bani transferate de la bugetul public (central sau local) catre parintii copiilor de vârsta scolara sau prescolara în scopul finantarii educatiei acestora. Parintii pot utiliza acesti bani (primiti fie ca atare, fie sub forma de cupoane) pentru a cumpara servicii educationale formale de pe piata educationala, cu alte cuvinte, pentru a putea plati taxele de scolarizare ale copiilor. Ulterior, atât parintii, cât si scolile pot fi controlati, trebuind sa faca dovada utilizarii voucherului conform destinatiei sale initiale.

Ideea voucherelor nu este una noua, ea fiind mentionata de Tom Paine la sfârsitul secolului XIX si dezvoltata de Milton Friedman la mijlocul secolului XX.

Voucherele educationale sunt un instrument util în accentuarea rolului alegerii parintilor asupra educatiei copiilor. Ele servesc ca instrument de subventionare a învatamântului privat si contribuie la descentralizarea si marketizarea învatamântului public. Acordate diferentiat, în functie de venituri, ele pot sprijini integrarea în sistemul de învatamânt a copiilor din grupurile sociale dezavantajate, contribuind la asigurarea de sanse educationale egale.

◢**Bogdan Voicu**◣

Vezi si: politica sociale educationale

Bibliografie selectiva: **Cohn (1997)**

W

Welfare state

Vezi statul bunastarii

Welfarism

Vezi bunastare sociala

BIBLIOGRAFIE

Abraham, Dorel, 1990, ***Introducere în sociologia urbană****, Ed. Stiinţifică, Bucureşti.*

Abraham, Dorel, 1992, ***Puterea şi mediul construit****, Centrul de Sociologie Urbană şi Regională, Bucureşti.*

Abramhson, J.H., 1992, ***Survey Methods in Community Medicine****, 3rd ed., Longman Group Ltd.*

Adam, Gérard, Les syndicats sous perfusion*, în* ***Droit social****, Paris, decembre, 1990*

Addison, P., ***The Road to 1945****, London, 1975*

Adnett, N., 1995, Social Dumping and European Economic Integration*, în* ***Journal of European Social Policy****, 5/95*

Agenţia Naţională pentru Locuinţe, ***Procedura pentru obţinerea unui credit ipotecar în vederea construirii unei locuinţe prin ANL****, Ed. Universalia, Bucureşti, 2000*

Ahmed, B., ***Black Perspectives in Social Work****, p.5, Ventura Press, Birmingham, 1990*

Akoun, A.; Ansart, P., ***Dictionnaire de sociologie****, Le Robert / Seuil, 1999*

Albertini, J.M., ***Editions humanisme****. Paris, 1988*

Albou, Philippe, 1999, ***L'image des personnes agees a travers l'istoire****, Glyphe & Biotem Editions, Paris.*

Almond, G.; Verba, S., ***Civic Culture****. Boston: Little, Brown, 1963*

Ambrose, Peter, 1992, The Performance of National Housing Systems: A Three Nation Comparison*, în* ***Housing Studies****, 7 (3).*

Amiel, Y.; Cowell, F.A., ***Distributional Orderings and the Transfer Principle: A re-examination****. LSE. STICERD- Distributional Analysis Research Paper nr. 14, Ianuarie, 1996*

Amiel, Y.; Cowell, F.A., ***Income Transformation and Income Inequality****. LSE. STICERD - Distributional Analysis Research Paper no. 24, Ianuarie, 1997*

Amin, Samir, 1972, Underdevelopment and Dependence in Black Africa - Origins and Contemporary Forms*, în* ***Journal of Modern African Studies****, vol. 10, nr. 4, p. 503-524*

Andrusz, Gregory with contributions by Bo Bengtsson, Prue Chamberlayne, Lars Nord (1999) - ***The co-operative alternative in Europe : the case of housing****, Ashgate, Aldershot*

Annan, Kofi A., 2000, ***We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century****. Report of the Secretary-General to the Millennium Summit. New York: United Nations*

Armstrong, Felicity; Armstrong, Derrick; Barton, Leon, editori, 2000, ***Inclusive Education. Policy, Contexts and Comparative Perspectives****, David Fulton Publishers, Londra*

Arrow, K.J., ***Social Choice and Individual Values*** *(ed. a II-a). NY: John Wiley and Son, 1963 (1951)*

Artis, M., Lee, N. (coord.), 1997, ***The Economics of the European Union. Policy and Analysis****, second edition. Oxford: Oxford University Press*

Atkinson, A. B., ***Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe****. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995b*

Atkinson, A. B., On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*, în: van de Walle, D., Nead, K. (coord.),* ***Public Spending and the Poor: Theory and Evidence****. Washington: IBRD-WB, pg. 25-68, 1995a*

Atkinson, A.B., On the Measurement of Inequality*, în* ***Journal of Economic Theory****, vol.2, pp.244-263, 1970*

Atkinson, A.B., ***The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State****. Cambridge, MA.: MIT Press, 1999*

Atkinson, A.B., ***The Economics of Inequality****. Oxford: Oxford University Press, 1983*

Attias-Donfut, C., 1988, ***Sociologie des générations, l'empreinte du temps****, Paris, P.U.F., coll. «Le Sociologue».*

Attias-Donfut, C., 1991, ***Générations et âges de la vie****, Paris, P.U.F., coll. «Que sais-je?».*

Aubry, Martine (coord.), ***Relations sociales et emploi****, Commisariat Général du Plan, 1989*

Avramov Dragana, 1995, ***Homelessness în the European Union. Social and legal Context of Housing Exclusion in the 1990s****, FEANTSA, Brussels.*

Axelrod, R., ***The Evolution of Cooperation****. New York: Basic Books, 1984*

Bachrach, L (coord.), ***Deinstitutionalization****, San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc., Publishers, 1983*

Bagilhole, Barbara, ***Equal Opportunities and Social Policy****, Longman, London, New York, 1997*

Bailey, R.; Brake, N. (coord.)., ***Radical Social Work****. London: Edward Arnold, 1975*

Balaci, Marin, 1998, ***Demografia vârstei a treia****, Ed. Medicală S.A., Bucureşti.*

*Balandier G., 1985, **Anthropo-logiques**, Paris, édition LGF, Livre de poche, (1-er éd. 1974).*

*Balchin, Paul, **Housing Policy in Europe**, Routledge, London, 1996*

*Baldwin, P., **The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975**. Cambridge, US: Cambridge Unviersity Press, 1990*

*Balica, Magda; Bârzea, Cezar; Boca, Irina; Jigău, Mihaela; Modrescu, Alexandru, 1999, **Sistem de indicatori ai învățământului românesc în perspectiva integrării europene**, Editura Trei*

*Balkin, Paul, (coord.), 1996, **Housing Policy in Europe**., Routledge, London.*

*Balkin, Paul, 1995, **Housing Policy: An introduction**, Routledge, London.*

*Ball, Stephen S., 1995 [1990], **Politics and Policy Making in Education. Explorations in policy sociology**, Routledge, Londra şi New York*

Baltes, P.B.; Nesselroade, J.R., History and Rationale of Longitudinal Research*, în Baltes, P.B., Nesselroade (coord.) - **Longitudinal Research în the Study of Behavoiur and Developement**, Academic Press, New York, 1979*

*Bane, M.J.; Ellwood, D.T., **Welfare Realities - From Rhetoric to Reform**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1995*

*Bannok, Graham; Manser, William, **The Penguin International Dictionary of Finance**: Penguin Books, England, 1995*

*Banton, Michael, **Discriminarea**, Ed. Du Style, Bucureşti, 1998*

*Baran, Paul, 1957, **The Political Economy of Growth**, Monthly Review Press, New York*

*Barker, R.L., **Social Work Dictionary** (2nd ed.), Silver Spring, MD: NASW Press, 1991*

*Barlow, James; Duncan, Simon, 1994, **Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared**, Pergamon, Oxford.*

*Barnes, M., **Care, Communities and citizens**, Longman, London and New York, 1997*

*Barr, L.R.; Miller, R.; Goldman, E., **Theory and Practice of HIV Coubselling. A Sistematic Approach**. London: Cassel, 1993*

Barr, N., Economic Theory of the Welfare State: A Survey and Interpretation*, în **Journal of Economic Literature** 30, pg. 741-803, 1992*

Barr, N., Income Transfers: Social Insurance*, in **Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond**, N. Barr (coord.). Cambridge: Oxford University Press, pg. 192-225, 1994*

*Barr, N., **The Economics of the Welfare State** (ed. a II-a). Stanford:Stanford University Press, 1993*

Barr, N., ***The Social Safety Net During Economic Transition in Central and Eastern Europe****. Programme of Research into Economic Transformation and Public Finance Series. London: STICERD-LSE, no.9, 1993a*

Barry, B., ***Theories of Justice, A Treatise on Social Justice*** *vol. I, London: Harvester-Wheatsheaf, 1989*

Barry, B.; Rae, D., Political Evaluation*. In F.I. Greenstein & N. Polsby, eds.,* ***Handbook of Political Science****, vol. 1, Reading: Addison-Wesley, 1975*

Barry, N., ***Welfare*** *(ed. a II-a). Buckingam: Open University Press, 1994 (1990)*

Bârzea, C. (coord.), ***Politici educaționale. Învățământul particular: forme şi condiții în statele membre ale Comunității Europene****. Bucureşti: Ed. Alternative, 1996*

Bassuk, E.; Rubin, L., Homeless children: a neglected population*, in:* ***American Journal of Orthopsychiatry****, 57, 279-286, 1987*

Baudrillard, Jean, ***Sistemul obiectelor****, Ed. Echinox, Cluj, 1996*

Baumgarten, M.P., The Myth of Discretion*, in* ***The Uses of Discretion****, K. Hawkins (coord.). Oxford: Clarendon Press, pg. 129-162, 1992*

Baumheier, Edward C.; Schorr, Alvin L., 1977, ***Social Policy. The Encyclopedia of Social Work****, New York, NASW.*

Baumohl, J., ***Homelessness in America****, Phoenix, Arizona: the Oryx Press, 1996*

Băcescu, M.; Băcescu-Cărbunaru, A., ***Compendiu de macroeconomie****. Bucureşti: Editura Economică, 1977*

Bălăceanu Stolnici, C. , 1998, ***Geriatrie****, Ed. Medicală Amalteea, Bucureşti.*

Bean, C et al., 1998, ***Social Europe. One for All?*** *London: CEPR*

Beauchamp, Andre, ***Guide mondial des paradis fiscaux****, Paris: Bernard Grasset, 1983*

Bechmann, G., 1993, Risiko als Schluesselkategorie in der Gesellschaftstheorie*, în: G. Bechmann (coord.),* ***Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinaerer Risikoforschung****. Opladen: Westdeutscher Verlag*

Beck, U., 1986, ***Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne****. Frankfurt am Main: Opladen*

Beck, Ulrich, 1992, ***Risk Society. Towards a New Modernity****, Sage Publications, Londra • Newbury Park • New Delhi [prima ediție, în limba germană: 1986]*

Becker, A.H., 1991, (Ed.), ***Life Histories and Generations****, Utrecht, ISOR.*

Becker, H.S., 1986, Biographie et mosaăque scientifique*,* ***Actes de la Recherche en sciences sociales****, n° 62/63, juin 1986, pp.105-110.*

Becker, Howard ***Outsiders: Studies în the Sociology of Deviance****, Free Press, New York, 1963*

Becker, Howard S., 1963, ***Outsiders: Studies*** *în the Sociology of Deviance, New York: Free Press*

Beckerman, W., ***Poverty and the Impact of Income Maintenace Programs****, Geneva:ILO, 1979b*

Beckerman, W., The Impact of Income Maintainance Payments on Poverty in Britain 1985*, în:* ***Economic Journal*** *89, pg.261-279, 1979a*

Bell, Daniel, 1976, ***The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting****, Basic Books, [1973]*

Bello, W., 1998, The Bretton Woods Institutions and the Demise of the UN Development System*, în Albert J. Paolini et al.,* ***Between Sovereignty and Global Governance. The United Nations, the State and Civil Society****. New York: St. Martin's Press*

Bengtsson, Bo, 1993, ***Prosperous ambivalence - Housing cooperatives în Sweden****, Research report SB:46, Statens institut för byggnadsforskning (The National Swedish Institute for Building Research)*

Berger, Peter; Luckmann, Thomas, ***The Social Construction of Reality****, Doubleday, New York, 1967*

Bergqvist, Christina; Jungar, Ann-Catherine, Adaptation or Diffusion of the Swedish Gender Model*, în Hantrais, Linda (coord.),* ***Gendred Policies in Europe - Reconciling Employment and Family Life****, Macmillan Press - London, St. Martin's Press, New York, 2000*

Bergson, A., A reformulation of certain aspects of welfare economics*, în:* ***Quarterly Journal of Economics*** *52, pg. 310-334, 1938*

Bernard, Y.; Colli, J.C.; Lewandowski, D., ***Dictionnaire economique et financier****. Paris: Editions du Seuil, 1975*

Berridge, V., ***AIDS in the UK****. London: Oxford University Press, 1996*

Bistriceanu, Gh.; Negrea, E. Gr.; Pătrăşcoiu, I., ***Finanțe şi credit în industrie, construcții şi transporturi****. Bucureşti: Editura Didactică şi Pedagogică, 1977*

BIT, ***L'emploi dans le monde 1996/1997****. Geneve, 1997*

BIT; Beneria, L., Le travail non rémunéré: le debat n'est pas clue*. Geneve:* ***Revue internationale du travail****, vol. 138, nr. 3/1999, 1999b*

BIT; Elder, S.; Johnson, L.J., Indicateurs du marché du travail: la situation comparée des hommes and des femmes*. Geneve:* ***Revue internationale du travail****, vol. 138, nr. 4/1999, 1999c*

BIT; Evans-Klock, C.; Kelly, P.; Ruchards, P.; Vargha, C., Suppression d'emplois et licenciements economiques: mesures de prevention et de compensation*. Geneve:* ***Revue internationale du travail****, vol. 138, nr. 1/1999, 1999a*

BIT; Spiezia, V., Les effets comparés des régimes d'indemnisation du chômage sur l'emploi et les salaires*. Geneve:* ***Revue internationale du travail****, vol. 139 (2000), no.1, 2000*

Black, H., ***Black's Law Dictionary****, 6th Edition, St. Paul, Minn. 1990*

Black, J., ***Oxford Dictionary of Economics****. Oxford: Oxford University Press, 1997*

Blair, T., Schroeder, G., 1999, ***The Third Way/Die Neue Mitte. A Joint Declaration****. London, 8 June 1999 (http://www.labour.org.uk/)*

Blakemore, K., ***Social Policy. An Introduction****. Buckingham: Open University Press, 1998*

Bloor, M., ***The Sociology of HIV Transmission****. London: Sage Publications, 1995*

Boboc, Ion, ABC-ul sindicatelor*, în* ***Revista Club 90****, nr. 1, Bucureşti: Ed. Alternative, 1990*

Boboc, Ion, ***Calitatea vieții de muncă. Realități şi perspective psihosociologice şi educaționale****, Bucureşti: Ed. Protector As, 2000*

Bogdan, Constantin, 1997, ***Geriatrie****, Ed. Medicală.*

Bogdan, Constantin, 2000, ***Info Medica****, Nr.7/77, anul VII.*

Bogdan, Constantin, ***Revista Institutului Român pentru Drepturile Omului****, Nr.3/2000.*

Boisvert, M., The Batterred-Child Syndrome, *în J.Leavitt (Ed.),* ***The battered child****. Fresno, CA: General Learning Corp., 1974*

Borkowski, M.; Murcle, M.; Walker, V., ***Marital violence: The community response****. London: Tavistock Publishing, 1983*

Bornat, J.; Pereira, C.; Pilgrim, D.; Williams., F. (coord.), ***Community Care: A Reader****, Basingstoke, Macmillan and Buckingham. Open University Press, 1993*

Boszormenyi-Nagy, I., Spark, G.M., 1984: ***Invisible loyalities: reciprocity in intergenerational family therapy****. NY: Brunner*

Bottomore, T., ***Citizenship and Social Class, Forty Years On****, Pluto Press, Chicago, 1992*

Bourdieu, P., 1986, L'illusion biographique*,* ***Actes de la Recherche en sciences sociales****, n° 62/63, juin 1986, pp.69-72.*

Bowlby, J., ***Attachment and loss: Loss, sadness, and depression*** *(vol. 3). New York: Basic Books, 1980*

Boxill, N.; Beaty, A., ***An exploration of mother/child interaction among homeless women and their children using a public night shelter in Atlanta****, Georgia.Unpublished manuscript, 1987*

*Braithwaite, J., **Crime, shame and reintegration**. NY: Cambridge University Press, 1989*

*Bramley, G.; Hill, M., **Analysing Social Policy**. Oxford: Basil Blackwell, 1986*

*Bremond, J.; Geledan, A., **Dicţionar economic şi social**. Bucureşti: Ed. Expert (versiune tradusă a ediţiei 1990, Paris: Hatier), 1995*

*Brezeanu Staiculescu , A. R., 1994, **Approches longitudinales de la mobilité de la population en Roumanie. Etude du cycle de vie des générations roumaines 1931 et 1951**, Thése de doctorat en lettres et sciences humaines, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.*

*Bricker-Jenkins, M., Bricker-Jenkins, H.N., **Not for women only: Social work practice for a feminist future**. Silver Spring, MD: National Association of Social Workers, 1986*

*Brohman, John, 1996, **Popular Development. Rethinking Theory and Practice of Development**, Blackwell Publishers*

Broşură de prezentare a ANL

*Brown, H. and Smith, H. (coord.), **Normalization. A Reader for Nineties**, London, Routledge, 1992*

Brown, Phillip, 1990, The 'Third Wave': Education and the Ideology of Parentocracy, *în **British Journal of Sociology of Education**, nr. 11, p. 65-85, reprodus în A.H. Halsey ş.a., eds. (1997) - **Education: Culture, Economy, Society**, Oxford University Press, Oxford şi New York, p. 393-408.*

Browne, A.; Wildavsky, A., Should evaluation become implementation?*, în: J. Pressman, A. Wildavsky (coord.), **Implementation** (ediţia a 2-a revăzută). Berkeley: University of California Press, 1984*

Browne, A.; Wildavsky, A., What Should Evaluation Mean to Implementation*. In: D.J. Palumbo, ed., **The Politics of Program Evaluation**, Sage Publications, 1986*

Browne, K., Family violence: elder and spouse abuse*, în K. Howells & C.R. Hollin (eds.) **Clinical Approaches to Violence**, London: John Wiley, 1989*

*Browne, K., Wiley, M.H., **Preventing family violence**. London: Sage , 1997*

*Brunsson, N., **A Wold of Standards - Standardization as a Social Form**. SCORE Raportserie, no.3, 1998*

Brunsson, N., The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions *in **Organizations**. Chichester: John Wiley & Sons, 1989*

*Buchanan, James M., 1986, **Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980s**, Wheatsheaf Books*

Buhr, Petra; Weber, Andreas, Long-term Recipiency of Social Assistence in Germany: The Eighties versus the Nineties*, în Andreß, Hans-Jürgen*

(coord), ***Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective, Ashgate****, Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydeny, 1998*

Burns, Leland Smith; Graebler, L., 1977, ***The Housing of Nations: Analysis and Policy in a Comparative Framework****, Macmillan, London.*

Burns, T.; Stalker, G.M., ***The Management of Innovation****. London: Tavistock, 1961*

Burrel, C. & Morgan, G., ***Sociological Paradigms and Organizational Analysis****, London: Heinemann, 1979*

Burrows, R.; Loader, B. (coord.), 1994, ***Towards a Post-Fordist Welfare State****. London: Routledge*

Buzducea, D., ***SIDA - Confluențe psihosociale****. Bucureşti: Ştiinţă şi tehnică, 1997.*

Caldera, Rafael, ***Specificitatea democrației creştine****, Editura Progresul Românesc, Bucureşti, 1992*

Capanu, I., ***Indicatorii macroeconomici. Conținutul şi funcțiile lor****. Bucureşti: Editura Economică, 1998*

Capanu,I.; Wagner, P.; Mitruț, C., ***Sistemul Conturilor Naționale şi Agregate Macroeconomice****. Bucureşti: Editura ALL, 1994*

Carabine, Jean, 1998, New horizons? New insights? Postmodernizing social policy and the case of sexuality*, capitolul 8 în John Carter, editor (1998) -* ***Postmodernity and the Fragmentation of Welfare****, Routledge, Londra şi New York, p. 121-135*

Cardoso, Fernando Henrique, 1972, Dependency and Development in Latin America*,* ***New Left Review****, vol. 74, iulie, p. 83-95*

Carlsson, J.; Koehlin, G.; Ekbom, A., ***The Political Economy of Evaluation****. London: MAcMillan Press, 1994*

Carter, John, 1998 Studying social policy after modernity*, capitolul 2 în John Carter, editor (1998) -* ***Postmodernity and the Fragmentation of Welfare****, Routledge, Londra şi New York, p. 15-30*

Carter, John, editor, 1998, ***Postmodernity and the Fragmentation of Welfare****, Routledge, Londra şi New York*

Case, K.E.; Fair, R.C., ***Principles of Microeconomics****. Englewood Cliffs, NJ: Pretince Hall, 1989*

Cawson, A., ***Corporatism and Political Theory****, Basil Blackwell, 1986*

CEMAT, ***Schema europeen d'amenagement du territoire****. Strasbourg, 1991*

Cernescu, T., Gânju, M., 1986, Aspecte sociologice privind vârsta a treia*,* ***Viitorul Social****, anul LXXIX, Nr.4 (iulie-august), Ed. Academiei, Bucureşti.*

Chaigneau, P. (coord.), 1998, ***Dictionnaire des Relations Internationales****. Paris: Economica*

Champernowne, D.G.; Cowell, F.A., ***Economic Inequality and Income Distribution****. Cambridge: Cambridge University Press, 1998*

Cheema, G.S.; Rodinelli, A.D.,1983, ***Decentralization and Development****, Sage Publications, Beverly Hills*

Chesnais, C. J., 1990, Vieillissement demographique et finances publiques*, în* ***La Demographie****, P.U.F., Paris.*

Chisholm, Lynne, 1998, A crazy quilt: education, training and social change in Europe*, capitolul 7 în Joe Bayley, editor -* ***Social Europe****, 2nd Edition, Longman, Londra şi New York, p. 139-158.*

Cichon, M., 1991, Helth Sector Reforms in C.E.E.C., ***International Labour Review****, 130-131*

Clarke, J.; Cochrane, A.; Smart, C., ***Ideologies of Welfare****, Routledge, London, 1987*

Clarke, John; Cochrane, Allain; Smith, Carol, ***Ideologies of Welfare. From Dreams to disillusion****, Routledge, London, 1992*

Clayton, Susan; Crosby, Faye, ***Justice, Gender and Affrimative Action****, The University of Michigan Press, 1992*

CNS, ICCV, ***Metode şi tehnici de evaluare a sărăciei****. Bucureşti: CNS, 1997*

Coase, R.H., The problem of social cost, *in* ***Journal of Law and Economics****, nr.3, pg.1-44, 1960*

Cohen, Albert, 1955, ***Delinquent Boys: The Culture of the Gang****, Glencoe, III: Free Press.*

Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P., A Garbage Can Model of Organizational Choice*, în: J.G., March, Weissinger-Baylon (coord.),* ***Ambiguity and Command - Organizational Perspectives on Military Decision Making****, Pitman Publishing Inc., pg. 311- 336, 1986*

Cohen, S.S. et al, 1981, ***Decentralization: A Framework for Policy Analysis****, Institute for International Studies, Berkeley*

Cohn, Elchanan, 1997, Public and Private School Choices: Theoretical Considerations and Empirical Evidence*, în Elchanan Cohn, editor -* ***Market Approaches to Education. Vouchers and School Choice****, Pergamon, p. 3-20*

Cohn, Elchanan, editor, 1997, ***Market Approaches to Education. Vouchers and School Choice****, Pergamon*

Coleman, James S.; Hoffer, Thomas, 1987, ***Public and Private High Schools****, Basic Books, New York*

Collins, 1996, Health Policies and Systems: Decentralization*,* ***Expert Review for OMS****, Leeds: Nuffield Institute for Health.*

Commision on Social Justice, ***Making Sense of Benefits****, staff papers, vol.2, London: Institute for Public Policy Research, 1993*

Compton, B.R.; Galaway, B., ***Social Work Processes****, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1993*

Condor, I., ***Drept fiscal şi financiar****. Bucureşti: Ed. Tribuna Economică, 1996*

Conger, J.; Kanungo, R.N., ***The empowerment process: Integrating theory and practice****. Academy of Management Review, 13(3), 1988*

Cook, T.D.; Gruder C., Metaevaluation Research*,* ***Evaluation Studies Review Annual****, 4, 1979*

Corbridge, Stuart, editor, 2000, ***Development. Critical Concepts in Social Sciences****, volumele I-VI, Routledge, Londra şi New York*

Corby, B., ***Child abuse: Towards a knowledge base****. Bristol, PA: Open University Press, 1993*

Cornia, G.A. et al., 1987, ***Adjustment with a Human Face****. Oxford: Clarendon Press*

Cornia, G.A.; Steward, F., Two Errors of Targeting*, în: van de Walle, D., Nead, K. (coord.),* ***Public Spending and the Poor: Theory and Evidence****. Washington: IBRD-WB, pg. 350-386, 1995*

Cornoy, Martin, editor, 1995, ***International Encyclopedia of Economics of Education****. Second Edition, Pergamon*

Corson, David, 1998, ***Changing Education for Diversity****, Open University Press, Buckingham ă Philladelphia*

Cowen, Michael; Shenton, Robert, 2000, The Invention of Development*, capitolul 1 în Stuart Corbridge, editor -* ***Development. Critical Concepts in Social Sciences****. Volume I. Doctrines of Development, Routledge, Londra şi New York, p. 27-45, publicată inițial în Jonathan Crush, editor - Power of Development, Routledge, p. 27-43 [1995]*

Cox, Fred M.; Erlich, John L.; Rothman, Jack; Tropman, John E. (coord.), 1987, ***Strategies of Community Organization****, Fourth edition, F.E. Peacock Publishers, Inc., Itaca, Illinois.*

Croft, Suzy; Beresford, Peter, 1998, Postmodernity and the future of welfare: whose critiques, whose social policy?*, capitolul 7 în John Carter, editor (1998) -* ***Postmodernity and the Fragmentation of Welfare****, Routledge, Londra şi New York, p. 103-120*

Cronbach, L.J., ***Designing Evaluations of Educational and Social Programmes****,San Francisco: Jossey-Bass, 1982*

Crosland, A., ***The Future of Socialism****. London: Cape, 1956*

*Culbert, S. & McDonough, J., **The Invisible War**, New York: Wiley, 1980*

*Culpitt, I., 1999, **Risk and Social Policy**.*

*Culyer, 1977, **A Need and the National Health Service: Economics and Social Choice**, Martin Robertson Ltd, London,*

*Cumming, E., **Systems of Social Regulation**. NY: Atherton, 1968*

*CURS (Centrul de Sociologie Urbană şi Regională), **Barometrul de opinie publică**, Bucureşti: Publicație a Fundației pentru o Societate Deschisă,1998.*

*Dahrendorf, R., 1979, **Lebenschancen***

*Dahrendorf, Ralph, **The modern social conflict: an essay on the politics of liberty**, Routledge, 1987*

Dan, Adrian-Nicolae, 1999, România şi politica ei de locuire în contextul Europei de Est şi al Uniunii Europene*, în Zamfir Cătălin (coord.), **Politici sociale în România: 1990-1998**, editura Expert, Bucureşti.*

*Davies, B.; Reddin, M., **Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy**. London: Heinemann, 1978*

*Davies, M. (coord.), **The Blackwell Encyclopedia of Social Work**, Oxford, Blackwell Publishers Ltd., 2000*

*Davies, M.A , 1989, **Vieillissement des populations et Sante pour tous**, Forum Mondiale de la Sante, Geneva.*

*Davis, C. R., **Organization Theories and Public Administration**. Westpoint, Conn., London: Praeger, 1996*

*Davis, K.C., **Discrectionary Justice**. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1969*

*De Beauvoir, Simone, **The Second Sex**, Bantam, New York, 1964*

*De Mause, L., **The history of childhood**. London: Souvenir Press., 1976*

*de Tocqueville, A., **Democracy in America**. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1990 (1835)*

Deacon, B., 1999, Social Policy in a Global Context*, în Andrew Hurrell şi Ngaire Woods (coord.), **Inequality, Globalization and World Politics**. Oxford: Oxford University Press*

*Deacon, Bob, (coord.), **The new Eastern Europe: Social Policy Past**, **Present and Future**, London, Sage, 1992*

Deacon, Bob, Developments in East European Social Policy, *in Jones, Catherine, (coord.), **New perspectives on the welfare state in Europe**, Routleadge, 1993*

*Dean, Hartley; Taylor-Gooby, Peter, **Dependency culture, the explosion of a myth**, Harvester, 1992*

Delsordo, J., Protective casework for abused children*.* ***Children****, 10, 1963*

Deming, B., Empowerment: A vehicle to peace, *în M.S. White & D.Van Soest (Ed.),* ***Empowerment of people for peace****. Minneapolis, MN: Women Against Military Madness, 1984*

Deth, Jan van; Scarbrought, Elinor, The Concept of Values *în Jan van Deth, Elinor Scarbrought (coord.),* ***The Impact of Values*** *(Beliefs in Government, vol. 4), Oxford University Press, 1994*

Deutsch, Morton, ***Soluționarea conflictelor constructive. Principii, instruire şi cercetare*** *(trad. în l. română), în Ana Stoica-Constantin şi Adrian Neculau (coord.),* ***Psihosociologia rezolvării conflictului****, Iaşi: Polirom, 1998*

Dima, A.M., Romanian Private Education Viewed from a Neo-institutionalist Perspective*, în:* ***Higher Education in Europe****, Vol. XXIII, Nr.3, 1998*

DiMaggio, J.P.; Powell W.W., The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, în:* ***The New Institutionalism in Organizational Analysis****, DiMaggio, J.P., Powell, W.W. (coord.). Chicago: University of Chicago Press Ltd., pg. 63-82, 1991*

Dinan, D., 1999, ***Ever Closer Union: An Introduction to the European Integration****, second edition. Basingstoke: Macmillan*

Dincă, G.; Miroiu, A., ***Aspecte ale finanțării globale a universităților****. Programul Phare Universitas şi Centrul pentru Politici Publice. Bucureşti: Editura Fundația Coloana Infinitului, 2000*

Dobrotă, N., (coord.), ***Dicționar de economie****. Bucureşti: Ed. Economică, 1999*

Dobrotă, N., ***Economie politică****. Bucureşti: Ed. Economică, 1997*

Dobrotă, Niță (coord.), ***Economie Politică****. Bucureşti: Editată de Agenția de Consulting Universitar- Eficient SRL, 1992*

Dobscheck, B & Niland, J., Les tendances récentes de la negociation collective en Australie*, în John Windmüler,* ***La négociation collective dans les pays industrialisée ŕ l'économie de marché: un réexamen****, Genčve : Bureau International du Travail, 1989;*

Dobson, Andrew, ***Green Political Thought****, Routledge, London, New York, 2000*

Dogan, Mattei; Pelassy, Sominique, Cum să comparăm națiunile*.* ***Sociologia Politică Comparativă****. Bucureşti: Editura Alternative, 1993 (1990)*

Doling, John, ***Comparative Housing Policy. Government and Housing in Advanced Industrialized Countries****, Macmillan Press LTD, 1997*

Dolling, John (1997), Comparative Housing Policy. Government and Housing *în* ***Advanced Industrialized Countries****, MacMillan Press, London.*

Donaldson, C.; Gerard, H., 1992, ***Economics of Health Care Financing: The Visible Hand****, MacMillan.*

*Donnison, David; Ungerson, Clare, 1982, **Housing Policy**, Penguin, Harmondsworth.*

*Doob, Christopher Bates, 1995, **Social Problems**, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth.*

Dos Santos, Theotonio, 1971, The Structure of Dependence*, în K.T. Kan şi Donald C. Hodges, editori - **Readings in the U.S. Imperialism**, Extending Horizonts, Boston, p. 221-279*

*Drakeford, Mark, 2000, **Privatisation and Social Policy**, Longman (Social Policy in Britain Series)*

*Drakeford, Mark, 2000, **Privatisation and Social Policy**, Longman (Social Policy in Britain Series)*

*Druckman, D., **Negociations, Social Psychological Perspectives**, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1977*

Dubowitz, H.; Black, M.; Starr, R., Jr.; Zuravin, S., A conceptual definition of chid abuse*. **Criminal Justice and Behavior**, 20(1), 1993*

*Duda, Rene, 1983, **Gerontologie medico-socială**, Ed. Junimea, Iaşi.*

*Duncan, D.; Gold, R., **Drugs and the Whole Person**. New York: John Wiley & Sons, 1982*

*Dunham, Arthur, 1963, **Some Principles of Community Development**, în International Journal of Community Development*

*Dunlop, John, **Industrial Relations Systems**, New York: Holt Press, 1958*

*Dunst, C.; Trivette., **Enabling and empowering families**. Cambridge, MA: Brookline, 1988*

Dustmann, C.; Micklewright, J., Benefits, Incentives and Uncertainty*, in **Current Issues in the Economics of Welfare**, N. Barr, D. Whynes (coord.). London: MAcMillan, pg. 87-104, 1993*

*Dworkin, R., **Taking Rights Seriously**. London: Duckworth, 1977*

*Economic Commission for Europe, **Country Profiles on the Housing Sector. Poland**, United Nations, New York and Geneva, 1998*

*Economic Commission for Europe, **Country Profiles on the Housing Sector. Slovakia**, United Nations, New York and Geneva, 1999*

*Economic Commission for Europe, draft on **Country Profiles on the Housing Sector. Romania**, United Nations, New York and Geneva, 2000*

Edlund, J., Progressive Taxation Farewell - Attitudes to Income Redistribution and Taxation in Sweden, Great Britain and the United States*, in **The End of the Welfare State - Responses to State Retrenchment**, S. Svallfors, P. Taylor-Gooby (coord.). London: Routledge, pg.106-134, 2000*

Edwards, L.R.; Hopps, J.G. (eds.), ***Encyclopedia of Social Work*** *(19th edition), Washington: NASW Press, 1995*

Edwards, R. L.; Hopps, J.G. (coord.), ***Encyclopedia of Social Work*** *(editia 19), Silver Spring, MD: National Association of Social Workers, pp. 313-335; 660-667, 1995*

Einstein, S., ***The Use and Missuse of Drugs in Commuter****. Town. Drug Forum 1 (4): 401-416, 1972*

Eisenstadt, S.N., 1964, Breakdowns of Modernization*, în* ***Economic Development and Cultural Change****, vol. 12, nr. 4 (iulie), p. 345-367*

Eliason, Leslie C.; Fägerlind, Ingemar; Merritt, Richard L.; Weiler, Hans N., 1987, Education, social science, and public policy: a critique of comparative research*, în Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler, Ariane Berthoin Antal (editori) -* ***Comparative Policy Research. Learning from Experience****, Gower, Aldershot, p. 244-261.*

Ellemers, Naomi; Ad van Knippenberg, Stereotiping in Social Context*", în Oakes, Penelope; Ellemers, Naomi; Haslam, Alexander (coord.),* ***The Social Psycholgy of Stereotiping and Group Life****, Blackwell Publishers, Oxford, Cambridge, Massachusetts, 1997*

Ellencweig A.Y., 1992, ***Analysing Health Systems****, Oxford University Press*

Elmore, R., Backward mapping: implemetnation research and policy decisions*, în:* ***Political Science Quarterly****, 94, pg. 601-616, 1980*

Elmore, R., Organisational models of social program implementation*, în:* ***Public Policy****, 26(2), pg. 185-228, 1978*

Elster, J., Rationality and Social Norms*, în:* ***Archives Europeennes des Sociologie****, 32 (1), 1991*

Elster, J., The Possibility of Rational Politics*, în:* ***Archives Europeennes des Sociologie****, 28 (1), pg. 67-103, 1987*

Enăchescu, D., 1995, ***Sănătate publică şi management sanitar****, Ed. All, Bucureşti.*

English, R.; Ross-Scheriff, F.; Epsein, L., ***Displaced Populations****, Paper presented at the Annual Program Meeting of the Council on Social Work Education. St. Louis: MO, 1987*

Enthoven, 1986, Managed Competition in Health Care and the Unfinished Agenda*,* ***Health Care Financing Review****, Annual Supplement, 105-119*

Enthoven, A., 1980, ***Health Plan****, Addison Wesley Reading, Massachusetts*

Epstein,I.;Tripodi,T., ***Research Techniques for Program Planning****, Monitoring and Evaluation, Columbia University Press, New York, 1977*

Esping-Andersen, G. (coord.), 1996, ***Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies****. London: Sage*

Esping-Andersen, G., 1990, ***The Three Worlds of Welfare Capitalism****. Cambridge: Polity Press*

Esping-Andersen, G., ***Social Foundations of Postindustrial Economies****, Oxford University Press, 1999*

Esping-Andersen, Gosta, After the Golden Ageă Welfare State Dilemmas in Global Economy *în Gosta Esping-Andersen (coord.),* ***Welfare State în Transition - National Adaptation in Global Economies****, Sage Publications, Londra, 1997*

Esping-Andersen, Gosta, ***The Three Worlds of Welfare Capitalism****, Cambridge, Polity Press, 1990*

Esping-Anderson, G., ***The Three Worlds of Welfare Capitalism****. Cambridge: Polity Press, 1990*

Esping-Anderson, G., ***The three worlds of welfare capitalism****. N. Jersey: Princetown University Press, 1990*

Esping-Anderson, G.; Micklewright, J., Welfare State Models in OECD countries: An Analysis for the Debate in Central and Eastern Europe*, în: G.A. Cornia, S. Sipos (coord.),* ***Children and the Transition to Market Economy****, Avebury, 1991*

Esquirou de Parieu, M., ***Traite des impots****. Livre I. Paris: Editeur Cotillon Guillaumin et co., 1866*

Ester, Peter; Halman, Loek; Moor, Ruud de, ***The Individualizing Society. Value Change in Europe and North America****, Tilburg University Press, 1994*

European Commission, ***Manual for the Phare Decentralized Implementation System****, Brussels, 1994*

European Community, ***Employment observatory. Central and Eastern Europe****, nr. 7/1995. Geneve: ILO, 1995*

Evans, Terry; Nation, Daryl, editori, 1996, ***Opening Education. Policies and practices from open and distance education****, Routledge, Londra şi New York*

Factor, D.; Wolfe, D., Parental pathology and high-risk children, *în R.T. Ammerman and M.Hersen (coord.),* ***Children at risk****. New York: Plenum Press, 1990*

Fagan, T.; Lee, P., 1997, 'New' Social Movements and Social Policy: A Case Study of the Disability Movement*, în: M. Lavalette şi A. Pratt (coord.),* ***Social Policy. A Conceptual and Theroretical Framework****. London: Sage Publications, pp. 140-160*

Farley, John E., 1992, ***American Social Problems. An Institutional Analysis****., Prentice Hall, New Jersey (second edition).*

Feldman, A.,M., Welfare economics*, în:* ***The New Palgrave. A Dictionary of Economics****, Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (coord.). London: MacMillan Press Ltd., p. 889-894, 1987*

Feldman, M.A., Social Limits to Discretion: An Organisational Perspective*, in* ***The Uses of Dicretion****, K. Hawkins (coord.). Oxford: Clarendon Press, p. 163-183, 1992*

Ferge, Zsuzsa, 1996, ***The challenge of the welfare paradigms - the individualization of the social****, comunicare la Conferința Social Policy Association, Sheffield, iulie 1996*

Ferrera, M., 1998, The Four 'Social Europes': Between Universalism and Selectivity*, în: M. Rhodes, Yves Mény (coord.),* ***The Future of European Welfare. A New Social Contract?*** *London: Macmillan*

Fertag G.; Pochet P., 2000, ***Social Pacts in Europe - New Dynamics****. Brussels: European Trade Union Institute/Observatoire Social Européen*

Fesler, J., 1994, Dimension of health system reform*,* ***Health Policy****, 27, 19-27.*

Filipescu, P. Ion, ***Drept Civil. Teoria generală a obligațiilor****, edit. Actami, Bucureşti, 1997*

FIMAN, ***Cercetarea pieței muncii - ghid practic****. Bucureşti: Ed. Expert, 1997a*

FIMAN, ***Măsuri active pentru combaterea şomajului. Experiența europeană****, Bucureşti, 1997b*

Fisch, R., Erickson's Impact on Brief Psychotherapy, *în J.K. Zeig (coord.),* ***Ericksonian approaches to hypnosis and psychotherapy****, New York: Brunner/Mazel, pp. 155-162, 1982*

Fisher, Robert, 1987, Community Organizing in Historical Perspective*, în Cox, F.M.; Erlich, J.L.; Rothman, J.; Tropman, J.E. (coord.)* ***Strategies of Community Organization****, Fourth edition, F.E. Peacock Publishers, Inc., Itaca, Illinois.*

Fitzpatrick, T., Cash Transfers*, în Baldock, J., Manning, N., Miller, S., Vickerstaff, S., (coord.),* ***Social Policy****. Oxford: Oxford University Press, p. 253-84, 1999*

Fitzpatrick, Tony, 1996, Postmodernism, welfare and radical politics*, în* ***Journal of Social Policy****, vol. 25, nr. 3 (iulie), p. 303-320*

Fong, Monica, ***România: problemele femeilor în perioada de tranziție****", Departamentul de Politică Socială şi Sărăcie al Băncii Mondiale, 1996*

Forbes, S., ***Adaptation and integration of recent refugees to the United States****. Washington, DC: Refugee Policy Group, 1985*

Forest, Ray; Kenneth, Tricia, 1996, The Curious Case of Post-Fordism and Welfare*, în* ***Journal of Social Policy****, vol. 25, nr. 3 (iulie), p. 347-368*

Foucault, Michel, 1991, Governmentality*, în Graham Burchell, Colin Gordon şi Peter Miller, editori -* ***The Foucault Effect: Studies in Governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault****, Harvester Wheatsheaf, London, p. 87-104*

Fox, L., Pension reform in the post-communist transition economies*, in Nelson, J. M., Tilly, Ch., Walker, L., (eds.), (1997):* ***Transforming post-communist political economies****. Washington D.C.: National Academy Press*

Frank, Andre Gunder, 1966, The Development of Underdevelopment*, în* ***Monthly Review****, vol. 18, nr. 4 (septembrie), p. 17-31*

Franks., L., A New Attack on Alcoholism*, in:* ***New York Times Magazine****, October 20: 46-48, 50, 61, 62, 1985*

Freeman, G.P., Migration policy and politics in the receiving states*, in:* ***International Migration Review*** *26: 4: 1144-1167, 1992*

Friedman, M., ***Capitalism and Freedom****. Chicago: Chicago University Press, 1962*

Friedman, M.; Friedman, R., ***Free to choose****. London: Penguin, 1980*

Friedson, E., ***Professional Dominance****. NY: Atherton, 1970*

Frois, Gilbert Abraham, ***Economia politică****. Bucureşti: Ed. Humanitas, 1994*

Fukuyama, Francis, 1991, ***The End of History and the Last Man****, Free Press*

Fullinwider, Robert K., editor, 1996, ***Public education in a multicultural society. Policy, theory, critique****, Cambridge University Press*

Furnis, N., 1974, The practical significance of decentralization*,* ***Journal of Politics****, vol.36, no.4: 958-82*

Galenson, Walter, The Historical Role of American Trade Unionism*, în ed. S.M. Lipset,* ***Unions in Transition. Entering the Second Century****, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California;1986*

Garner, J., Fagan J., Victims of domestic violence, *în: Davis, R. C.; Lurigio, J.J.; Skogan, W. G. (coord.),* ***Victims of crime****. Thousand Oaks, CA: Sage Publication, 1997*

Gates, B.L. ***Social Administration: The Implementation of Social Policy****, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall Inc., 1980*

Gaullier, X., 1988, ***La deuxiéme carriére, âges, emplois, retraites****, Paris, Ed. du Seuil.*

Gaullier, X., 1990, La mutation des âges*,* ***Le débat****, n° 61.*

Gelles R.J.; Cornell, C.P., ***Intimate violence in families****. London: Sage, 1990*

Gelles, R., Child abuse as psychopathology: A sociological critique and reformation*.* ***American Journal of Ortopsychiatry****, 43, 1973*

Gelles, R.; Straus, M., Violence in the American Family*, in* ***Journal of Social Issues*** *35(2), pg. 15-39, 1979*

Gellner, E., 1994, ***Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals****. NY: Allen Lane*

George, V.; Taylor-Gooby, P., 1996, ***European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle****. Basingstone: Macmillan*

George, V.; Taylor-Gooby, P., ***European welfare policy. squaring the welfare state circle****. London: MacMillian Press LTD, 1996*

George, Vic; Page, Robert, Feminists. Introduction*, în George, Vic, Robert, Page (coord.),* ***Modern Thinkers on Welfare****, Harvester - Wheatsheaf, New York, London, 1995c*

George, Vic; Page, Robert, Marxists. Introduction*, în George, Vic, Robert, Page (coord.),* ***Modern Thinkers on Welfare****, Harvester - Wheatsheaf, New York, London, 1995b*

George, Vic; Page, Robert, The New Right. Introduction*, în George, Vic; Robert Page (coord.),* ***Modern Thinkers on Welfare****, Harvester - Wheatsheaf, New York, London, 1995a*

George, Vic; Wilding, Paul, ***Welfare and Ideology****, Harvester - Wheatsheaf, New York, London, 1994*

Gephart, W.J., Watercolor Painting*. In N.L. Smith, ed.,* ***Metaphors for Evaluation****, Newbury Park: Sage, 1981*

Geske, Terry G.; Davis, Douglas R.; Hingle, Patricia L. 1997, Charter Schools: A Viable Public School Choice Option?*, în* ***Economics of Education Review****, vol. 16, nr. 1; reprodus şi în Elchanan Cohn, editor (1997), p. 153-169*

Ghali, B.B., 1995, ***An Agenda for Development 1995****, with Related UN Documents. New York: United Nations*

Ghețău, V., De la prognoză la politica demografică *în* ***Studii de economie teoretică şi aplicată****, supliment Nr.6 al revistei* ***Economistul*** *Nr.523/2 nov. 1994.*

Gibbins, John R.; Reimer, Bo, 1994, Postmodernism*, în Jan van Deth, Elinor Scarbrought (editori) -* ***The Impact of Values*** *(Beliefs in Government, vol. 4), Oxford University Press, p. 301-331*

Giddens, A., 1998, ***The Third Way. The Renewal of Social Democracy****. Cambridge: Polity Press*

Giddens, Anthony, 1990, ***The Consequences of Modernity****, Polity Press, Cambridge*

Giddens, Anthony, 1991, ***Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age****, Stanford University Press*

*Giddens, Anthony, 1998, **The Third Way. The Renewal of Social Democracy**, Polity Press*

*Giddens, Anthony, **The Class structure of the advanced societies**, Hutchinson, 1973*

*Giddens, Anthony, **The Third Way and Its Critics**, Polity Press, Cambridge, 2000*

*Giddens, Anthony, **The Third Way: the Renewal of Social Democracy**, Polity Press, Cambridge, 1998*

*Gilbert, N.; Miller, H.; Specht, H., **An Introduction to Social Work Practice**, Englewood Cliffs, N.J.,SUA, Prentice-Hall, 1980*

*Gilbert, N.; Specht, H.; Terrell, P., **Dimensions of Social Welfare Policy**. N. Jersey: Prentice-Hall Inc., 1993*

*Gilroy, P., **There Ain't No Black in the Union Jack**, London: Hutchinson, anul.*

*Ginsberg, L., **Understanding Social Problems, Policies, and programs**, University af South Carolina Press,1996*

*Glass, Ruth, 1964, **London: Aspects of Change**, London: Centre for Urban Studies and MacGibbon and Kee.*

*Glass, Ruth, **London: Aspects of Change**, London: Centre for Urban Studies and MacGibbon and Kee, 1964*

*Glennerster, Howard, (ediția a treia), **Paying for Welfare**, Prentice Hall si Harvester Wheatsheaf, London, 1997*

Glennester, Howard, 1998 [1997], Education: Reaping the Harvest?*, în John Hills şi Howard Glennester, editori - **The State of Welfare. The Economics of Social Welfare**. Second Edition, Oxford University Press, p. 27-74*

*Godfrey, M.; Richards, P., **Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe**. Geneve: ILO, 1995*

*Goffman, Erving, **Stigma - Notes on the Management of Spoiled Identity**, Penguin Books, London, New York, 1991 [1963]*

Golan, N., Crisis Intervention*. In A. Minahan (coord.), **Encyclopedia of Social Work** (18th edition, vol.1, pp.360-372), Silver Spring, MD: National Association of Social Workers, 1987*

*Golan, N., **Treatment in Crisis Situations**, New York: Free Press, 1978*

*Gold, Thomas B., 1986, **State and Society in Taiwan Miracle**, M.E. Sharpe, New York*

*Goodin, Robert E.; Headey, B.; Muffels R. si Dirven, H.-J., **The Real Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999*

*Goodin, Robert E.; Headey, Bruce; Muffels, Ruud; Dirven, Henk-Jan, **The Real Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge University Press, 1999*

Gormley Jr., William T., 2000, Early childhood education and care regulation: a comparative perspective*, în* ***International Journal of Educational Research****, vol. 33, p. 55-74*

Gormley, William, Early Childhood Education and Care Regulation: A Comparative Perspective*, în* ***Intrenational Journal of Educational Research****, Vol. 33, pag. 55-74., 2000*

Gorz, Andre, ***Ecology as Politics****, Pluto, London, 1987 [1975]*

Gould, K., ***Life model versus conflict model****. Social Work, 32(4), 1987*

Grant, Carl A.; Ladson-Billings, Gloria, eds., 1997, ***Dictionary of Multicultural Education****, Oryx Press, 1997*

Gray, John, Liberalismul*, în* ***Concepte în ştiinţele sociale****. Seria lui Frank Parkin, vol. 11, Editura Du Style, Bucureşti, 1998*

Green, Andy, 1990, ***Education and State Formation: The Rise of Education Systems in England****, France and the USA, Macmillan, Londra.*

Green, Andy, 1997, ***Education, Globalization and the Nation State****, Macmillan Press Ltd.*

Green, Arnold, 1975, ***Social Problems: Arena of Conflict****, New York, McGraw-Hill.*

Green, D.G., ***Community without Politics - A market approach to welfare reform****, IEA Health and Welfare Unit, London, 1996*

Grinnell, R.M. Jr., ***Social Work Reaserch and Evaluation. Quantitative and Qualitative Approaches****, 5th ed., Itasca Illinois, F.E. Peacock Publishers, Inc., 1999*

Grosh, M.E., 1994, ***Administering Targetd Social Programs in Latin America. From Platitudes to Practice****. Washington: IBRD-WB*

Gruber, J.E., ***Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance****. Berkley: University of California Press, 1987*

Guba, E.G., Criteria for Assessing the Trustworthiness of Naturalistic Inquiries*,* ***Educational Communication and Technology Journal****, 29, 1981*

Guba, E.G.; Lincoln, Y.S., ***Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through responsive and Naturalistic Approaches****, San Francisco: Jossey-Bass, 1981*

Gummer, B., Social Planning and Social Administration: Implications for Curriculum Development*, in* ***Journal of Education for Social Work****, New York, vol. 11, 1975*

Gunzburg, J.; Stewart, W., ***The Grief Counselling Casebook****. USA: Chapman & Hall, 1994*

Gutierrez, L., Working with women of color: And empowerment perspective*.* ***Social Work****, 35(2), 1990*

Gutierrez, L.; Parsons, R.J.; Cox, E.O. (eds.), ***Empowerment in Social Work Practice****. A Sourcebook, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1998*

Guvernul României (1997a), Ordonanță privind stimularea cercetării-dezvoltării şi inovării*, nr. 8,* ***Monitorul Oficial al României****, nr. 14, ianuarie*

Guvernul României (1997b), Ordonanță cu privire la finanțarea, în sistem descentralizat, în domeniul ştiinței, tehnologiei şi inovării*, nr. 59,* ***Monitorul Oficial al României****, nr. 225, august*

Habermas, Juergen, ***Legitimation Crisis****, Heinemann Educational Books, London, 1973*

Hadenius, A., ***A Crisis of the Welfare State,*** *Upsalla: Almqvist and Wiksell, 1986*

Haley, J., ***Problem-solving therapy****. San Francisco: Jossey-Bass, 1976*

Hall, J., Homelessness in the United States*, în L.Ginsberg et al. (coord.),* ***Encyclopedia of Social Work*** *(18th ed., 1990 suppl.), Silver Spring, MD: NASW,pp. 159-174, 1990*

Hall, J., ***Service Statistics for Travelers Aid****. Washington, DC: Travelers Aid International, 1988*

Hall, S.; Critcher, C.; Jefferson, T.; Clarke, J.; Roberts, B., ***Policing the Crisis: Mugging****,* ***the State, Law and Order****, London: Macmillan, 1978*

Halsey, A.H.; Lauder, Hugh; Brown, Phillip; Stuart Wells, Amy, editori, 1998, ***Education: Culture, Economy, Society****, Oxford University Press, Oxford şi New York.*

Hamnett, Chris, ***Housing the Two nations: Socio-Tenurial Polarisation in England and Wales, 1961 - 1981****, în Urban Studies, 21, 4, 1984*

Hamnett, Chris, ***The blind men and the elephant: the explanation of gentrification****, transactions of the Institute of British Geographers NS 16: 173 - 189, 1991*

Hamnett, Chris,1984, Housing the Two nations: Socio-Tenurial Polarisation in England and Wales*, 1961 - 1981, în* ***Urban Studies****, 21, 4.*

Hamnett, Chris,1991, ***The blind men and the elephant: the explanation of gentrification****, transactions of the Institute of British Geographers NS 16: 173189*

Hantrais, Linda, From Equal Pay to Reconciliation of Employment and Family Life*, în Hantrais Linda (coord.),* ***Gendred Policies in Europe - Reconciling Employment and Family Life****, Macmillan Press - London, St. Martin's Press, New York, 2000*

Hargreaves, Andy; Reynolds, Davis, 1989, Introduction: Decomprehensivation*, în Andy Hargreaves şi Davis Reynolds (editori) -* ***Education Policies: Controversies and Critiques****, The Falmer Press, New York - Philadelphia - Londra, p. 1-32*

*Hargreaves, Andy; Reynolds, Davis, editori, 1989, **Education Policies: Controversies and Critiques**, The Falmer Press, New York - Philadelphia - Londra*

*Harloe, Michael, 1995, **The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America**, Blackwell, Oxford.*

*Harris, M. K., **Sentencing to community service. American Bar Association**. Washington D.C. , 1979*

*Harrison, David, 1988, **The Sociology of Modernization and Development**, Unwin Hyman, Londra • Boston • Sydney • Wellington*

*Harsman, Bjorn; Quigley, John M., 1991, **Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison**, Kluiver Academic Publishers, London.*

Harvey, Brian, 1994, Europe's Homeless People and the Role of Housing*, în Harsman Bjorn & Quigley John (editori) **Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison**, Kluiver Academic Publishers, London.*

*Harvey, David, 1985, **The Urbanisation of Capital**, Oxford, Blackwell.*

*Harvey, David, **The Urbanisation of Capital**, Oxford, Blackwell, 1985*

Hasan, A., Evaluation of Employment, Training and Social Programmes: An Overview of Issues*. In **Evaluating Labour Market and Social Programmes**. The State of a Complex Art, OECD Paris, 1991*

Hauser, Richard, Approchers to Comparative Social Policy Analysis*, în Bergham, Jos, Bea Cantillon, **The European Face of Social Security**, Avebury, Aldershot, 1993*

*Haveman, R., 1996, **Reducing Poverty While Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint**. OECD Economic Studies, Nr.26*

*Hayek, F.A., **The constitution of liberty**. London: Routledge, 1960*

*Hayek, F.A., **The road to selfdom**. London: Routledge, 1944*

*Hayek, Ferdrick von, **Drumul către servitute**, Editura Humanitas, Bucureşti, 1997 [1944]*

*Hayek, Frederich, **Law, Legislation and Liberty**, ii. The Mirage of Social Justice - Routledge and Kegan Paul, London, 1976*

*Healy, J.; Yarrow, S., **Family matters, Parents living with children in old age**, JR- Joseph Rowntree Foundation- Community Care 1997*

*Healy, J.J., **Creative Collective Bargaining**, Engleyood Cliffe, New Jersey: Prentice Hall, 1956*

*Held, D. et al., 1999, **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Cambridge: Polity Press*

Held, D., McGrew, A. (coord.), 2000, ***The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate****. Cambridge: Polity Press*

Henley, Andrew; Tsakalotos, E., ***Corporatism and Economic Performance****, Edward Elgar, 1993*

Heron, ***Helping the Client: A Creative Practical Guide****, London, Sage Publications, 1990*

Hewitt, M., 1993, Social Movements and Social Needs: problems with postmodern political theory*, în:* ***Critical Social Policy****, 37(13), pg. 21-35*

Hicks, A., ***Social Democracy and Welfare Capitalism****, Cornell University Press, 1999*

Hill, M., ***The Policy Process in the Modern State*** *(ed. a 3-a). Harvester Wheatsheaf: Prentice Hall, 1997 (1986)*

Hill, Michael, 1996, ***Social Policy: A Comparative Analysis****, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.*

Hill, Michael, 1997, ***Understanding Social Policy****. Fifth Edition, Blackwell.*

Hill, R., Social stresses on the family: Generic features of families under stress*.* ***Social casework****, 39, pp.139-150, 1958*

Hillaryard, Paddy; Watson, Sophie, Postmodern Social Policy: A Contradiction in Terms?*, în* ***Journal of Social Policy****, vol. 25, nr. 3 (iulie), p. 321-346*

*Hix, S., 1999,****The Political System of the European Union****. Basingstoke: Macmillan*

Hjern, B.; Porter, D.O., Implementation Structures: a new unit of administrative analysis*, în:* ***Organisational Studies****, 2, pg. 211-227, 1981*

Holley, W.H. & Jennings., K.M., ***The Labor Relations****, Ed. 4, Chicago: The Dryde Press, 1991*

Holzmann, R.; Jorgensen, S., 2000, ***Social Risk Management: A new conceptual framework from Social Protection, and beyond****. WB: Social Protection Discussion Paper nr. 0006*

Homans, G.C., ***Social Behavior: Its Elementary Forms****. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1974*

Hood, C., A public management for all seasons*, în:* ***Public Administration****, 69(1), pg. 3-19, 1991*

Hood, C., Contemporary public management: a new global paradigm*, în:* ***Public Policy and Administration****, 10(2), pg. 104-117, 1995*

Howells, K.; Hollin, C.R. (coord.), ***Clinical Approaches to Violence****, London: John Wiley, 1989*

Hulme, David; Turner, Mark M., 1990, ***Sociology and Development: Theories, Policies and Practices****, Harvester Wheatshef, New York - Londra - Toronto - Sydney - Tokyo*

Huntington, Samuel, 1996 [1987], Goals of Development*, în Alex Inkeles, Masamichi Sasaki, editori -* ***Comparative Nations and Cultures. Readings in a Cross-Disciplinary Perspective****, Prentice Hall, Englewood Cliff (New Jersey), p. 469-482, reprodus din Samuel Huntington şi Myron Wiener (eds.) -* ***Understanding Political Developments: An Analytic Study****, Little Brown & Co. Series in Comparative Politics, Boston, p. 6-32*

Hutchinson, Reis M., and for those of us who are black. Black Politics in Social Work*, in Langan M., and Lee P., eds.,* ***Radical Social Work Today****. Unwin Hyman, London, 1989*

Huton, J., 1983, ***Local Government in the Third World****, Chichester-Wiley.*

Huxley, C.; Kettler, D. & Struthers, J., Is Canada's Experience "Especially Instructive"*, în S.M. Lipset (coord.).,* ***Unions in Transition. Entering the Second Century****, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California, 1986*

Iglehart, J.K., 1992, ***Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe****, Cambridge Univerity Press*

ILO, ***Key indicators of the Labour Market****. Geneva, 1999*

Immergut, E.M., 1992, ***Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe****, Cambridge Univerity Press*

Inglehart, Ronald, 1997, ***Modernization and Post-Modernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies****, Princeton University Press*

Inglehart, Ronald, ***Culture Shift in Advanced Industrial Societies****, Princeton University Press, 1990*

Inglehart, Ronald, ***Modernization and Post-Modernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies****, Princeton University Pres, 1997*

Inglehart, Ronald, The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies*,* ***American Political Science Review*** *65, p. 991-1017, 1971*

Inkeles, Alex, 1996, Making Man Modern: On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Developing Countries*, în Alex Inkeles şi Masamichi Sasaki, editori -* ***Comparing Nations and Cultures. Readings in a Cross-Disciplinary Perspective****, Prentice Hall, p. 571-585, reprodus din* ***American Journal of Sociology****, vol.75, nr. 2 (septembrie 1969), p. 208-225*

Inkeles, Alex; Smith, David H., 1974, ***Becoming Modern. Individual Change in Six Developing Countries****, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts)*

Inman, Robert, Markets, Governments and the "New" Political Economy, *in Allan, Jauerbach şi Martin S. Felstein, editori,* ***Handbook of Public Economics****, vol. II, North Holland, Amsterdam, pp. 647 - 777, 1987*

Ionaşcu, Gheorghe, 1999, Politici de locuire, în ***INFO-HABITAT****, No. 1(11)/1999, editat de M.L.P.A.T. - Secretariatul Centrului Naţional pentru Aşezări Umane (SCNAU)- HABITAT*

Jack, R. (coord.), ***Empowerment in Community Care****, Chapman & Hall, 1995*

James, E.; Rose-Ackerman, S, Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, în: nume (coord.)* ***The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy****. New York: Oxford University Press, 1989*

Janovsky, K., 1996, ***Health policy and systems development****, WHO, Geneva.*

Japp, K., 1993, Risiken der Technisierung und die neuen sozialen Bewegungen, în: G. Bechmann (coord.), ***Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinaerer Risikoforschung****. Opladen: Westdeutscher Verlag*

Jary, D.; Jary, J., ***Collins Dictionary of Sociology****, Harper Collins Publishers, 1995*

Jayaratne, S., Should Systematic Assessment, Monitoring, and Evaluation Tools Be Used as Empowerment Aids for Clients. *In W.W. Hudson & P.S. Nurius, eds.,* ***Controversial Issues in Social Work Research****, Allyn/Bocon, 1994*

Jepperson, R.L., Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism*, în:* ***The New Institutionalism in Organizational Analysis****, DiMaggio, J.P., Powell, W.W. (coord.). Chicago: University of Chicago Press Ltd., pg. 143-163, 1991*

Jigău, Mihaela, coordonator, 2000, ***Învăţământul rural: disfuncţii şi strategii de ameliorare****, Institutul de Ştiinţe ale Educaţiei, Ministerul Educaţiei Naţionale şi Fundaţia pentru o Societate Deschisă, Bucureşti*

Johnson, A. G., ***The Blackwell Dictionary of Sociology****, Blackwell, 1995*

Johnson, A., Measurement and methodology: Problems and issues in research on homelessness*,* ***Social Work Research & Abstracts****, 25(4), 12-26, 1989b*

Johnstone, D., ***An Introduction to Disability Studies****, London, David Fulton Publishers, 1998*

Jonassen, Kjell Reidar, ***Gypsies in Dolj****, Research Report, Red Barnet, Craiova, 1995*

*Jones, Catherine, **Patterns of Social Policy - An Introduction to Comparative Analysis**, Tavistock Publications, London, New York, 1985*

*Jordan, W., **Invitation to Social Work**. Blackwell, 1989*

Jowell, J., The legal control of administrative discretion*, în: **Public Law**, pp.178-220, 1973*

*Justice, B.; Justice, R., **The abusing family**. New York: Human Services Press, 1976*

Kadushin, A., Neglect in Families, *în C.C. &. F.C.E.W. Nunnally (coord.), **Mental illness, delinquency and neglect**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1988*

*Kalimo, E., 1979, **Health Service Needs. In measurement of levels of Health** (ed. W.W.Holland), WHO, Copenhagen.*

*Kanpol, Barry; McLaren, Peter, editori, 1996, **Critical Multiculturalism. Uncommon Voices in a Common Strugle, Critical Studies in Education and Culture Series**, Bergin and Garvey, Westport-Conneticut şi Londra*

*Karpel, M.; Strauss, E., **Family evaluation**. New York: Gardner Press, 1983*

*Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, M.A. (coord.), 1999, **Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century**. New York: Oxford University Press*

Kelly, R.M., The Politics of Meaning and Policy Inquiry*. In D.J. Palumbo, ed.,**The Politics of Program Evaluation**, Sage Publications, 1986*

*Kemeny, Jim, 1992, **Housing and Social Theory**, Routledge, London.*

*Kempe, C.; Helfer, R., **The battered child** (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press, 1980*

*Kickert, J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (coord.), 1997, **Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector**. London: Sage*

*Kitschelt, H. et al.,1999, **Continuity and Change in Contemporary Capitalism**. Cambridge, Cambridge University Press*

Klein, R., 1993, Dimension of rationing: OMS should do what?, ***British Medical Journal**; 307:309-11.*

Kluckhohn, Clyde, Values and Value Orientations în the Theory of Action*, în Parsons, Talcott, Edward Shils (coord.), **Toward a General theory of Action**, Harper & Row Publishers, New York, 1951*

*Kochen, M.; Deutsch, K.W., **Decentralization: Sketches Toward a Rational Theory**. Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1980*

*Kohly, M.; Rein, M.; Guillemard, A. M.; van Gunsteren, H., **Time for retirement, Comparative studies of early exit from labour force**. Cambridge University Press, 1991*

Kotler, Ph.; Roberto, E., ***Social Marketing - Strategies for Changing Public Behaviour****, The Free Press, New York, 1989*

Kotler, Ph.; Zaltman, G., Social Marketing: An Approach to Planned Social Change*, in* ***Journal of Marketing****, 35, July, 1971*

Kramer, R., Voluntary Agencies and the Personal Social Services*, în: W.W. Powell (coord.),* ***The Nonprofit Sector. A Research Handbook****. New Haven: Yale University, 1987*

Krieger, J., 1999, Egalitarian Social Movements in Western Europe: Can They Survive Globalization and the EMU?*, în:* ***International Studies Review****, Vol. I(3), pg. 69-86*

Kubler-Ross, E., ***AIDS: The ultimate challenge****. New York: Macmillan, 1987*

Kubler-Ross, E., ***On death and dying****. New York: Macmillan, 1969*

Kuznets, Simon, 1955, ***Economic Growth and Structure****, W.W. Norton, New York*

Lafore, Robert, 1993, ***Droit au logement et mutations sociales. A la recherche des concepts****, Vie sociale, CEDIAS 5-6/ 1993.*

Lakin, Ch.K.; Bruinninks, R.H., ***Strategies for Achieving Community Integration of Developmentally Disabled Citizens****, Baltimore, Paul H. Brookes Publishing Co., 1995*

Lane, J.-E., ***The Public Sector. Concepts, Models and Approaches****. London: Sage, 1993*

Lange, O., The Foundation of Welfare Economics*, în:* ***Econometrica*** *nr.10, pg. 215-258, 1942*

Larionescu, Maria, Teorii ale problemelor sociale: puncte de vedere în sociologia americană contemporană*, în* ***Viitorul Social****, nr.4/1980.*

Larsson, Gerry, ***Labelling and Identity****, Reports from the Department of Applied Psychology, University of Goteborg, Nr. 4, Vol. 8., 1983*

Lauer, Robert H., 1978, Social Problems and the Quality of Life, Dubuque, IA: W.C.Brown.

Lavalette, Michael, Marx and Marxist Critique of Welfare*, în Lavalette, Michael, Alan Pratt (coord.),* ***Social Policy - A Conceptual and Theoretical Introduction****, Sage Publications, 1998*

Lăzeanu, M., ***Curs de ştiinţă şi legislaţie financiară****. Bucureşti: editura M. Bădeanu, 1942*

Lebeaux, Ch. N.; Wilensky, H.L., ***Industrial Society and Social Welfare: the Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the USA****. NY: Free Press, 1965*

Lee, J., ***The empowerment approach to social work practice****. New York: Columbia, 1994*

Lélé, S., 1991, Sustainable Development: A Critical Review*, în* ***World Development****, vol. 19, nr. 6, p. 607-621*

Lemelin, M., Les syndicats et les expériences d'organisation du travail*, în* ***La qualité de la vie au travail****, Les Editions Agence d'Arc Inc., Montréal, 1980*

Leon, N.G., ***Istoria economiei politice la Români****. Bucureşti, 1924*

Leonard, D.K., 1982, ***Decentralization and Organizational Linkages****, Institute for International Studies, University of California, Berkely*

Leonard, Peter, 1997, ***Postmodern Welfare. Reconstructing on Emancipatory Project****, Sage, London*

Lerman, P., ***Deinstitutionalization: A Cross-Problem Analysis****, Washington, DC: US Department of Health and Human Services, 1981*

Lerner, A.P., The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power*, în:* ***Review of Economic Studies****, nr.1, pg. 157-175, 1934*

Lewin, Kurt; Dembo, Tamara; Festinger, Leon; Sears, Pauline, Level of Aspiration*, în Hunt, McV. (coord.),* ***Personality and the Behaviour Disorders****, vol.1, New York, 1944*

Lillbacka, Ralf, ***The Legitimcy of the Political System- The Case of Finland****, ăbo Akademi University Press, ăbo, 1999*

Lincoln, Y.S.; Guba E.G., Research, Evaluation, and Policy Analysis: Heuristics for Disciplined Inquiry*, Policy Studies Review, 5, 1986*

Lindahl, E., Just taxation - a positive solution*, în:* ***Classics in the Theory of Public Finance****, R.A. Musgrave, A.T. Peacock (coord.). NY: MacMillan, 1958 (1919)*

Lipset, Seymour Martin, Labor Unions in the Public Mind*, în S.M. Lipset (coord.),* ***Unions in Transition. Entering the Second Century****, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California, 1986*

Lipset, Seymour Martin, ***Political Man - The Social Bases of Politics****, Doubleday & Company, Garden City, New York, 1960*

Lipsky, M., ***Street-Level Bureacracy. Dilemmas of the Individual in Public Services****. New York: Russell Sage Foundation, 1980*

Lloyd, C.; Mair, G.; Hough, M., Explaining Reconvictions*, in:* ***Home Office Research Study****, no. 136, Feb. 1996*

Lohkamp-Himmighofen, Marlene; Dienel, Christiane, Reconciliation Policies from a Comparative Perspective*, în Hantrais Linda (coord.),* ***Gendred Policies in Europe - Reconciling Employment and Family Life****, Macmillan Press - London, St. Martin's Press, New York, 2000*

Loizou, A., Social Justice and Social Policy*, în:* ***Social Policy. A Conceptual and Theoretical Framework****, M. Lavalette, A. Pratt (coord.). London: Sage, pg. 163-182, 1997*

Longest, B.B., 1990, Interorganizational linkages in the health sector*,* ***Health Care Management Review****, vol.15, no.1: 17-28*

Lowndes, S., 1991, ***Decentralization: the potential and the pitfalls****, Local Government Policy Making, vol.18, nr.2,19-29.*

Luce, R.D.; Raiffa, H., An Axiomatic Treatment of Utility*, in* ***Decision Making****, W. Edwards, A Tversky (coord.). Penguin Books, 1967*

Luhmann, N., 1991, ***Soziologie des Risikos****. Berlin: de Gruyter*

Luhmann, N., 1993, Die Moral des Risikos und das Risiko der Moral*, în: G. Bechmann (coord.),* ***Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinaerer Risikoforschung****. Opladen: Westdeutscher Verlag*

Lundquist, Lenart, 1992, Dislodging the Welfare Stateă Housing and Privatisation *în* ***Four European Countries****., Delft University Press, Delft.*

Lupton, Deborah, 1999, ***Risk****, în seria Key Ideas a Routledge, Londra şi New York*

Mabbett, Deborah; Bolderson, Helen, Theories and Methods in Comparative Social Research, *în Clasen Jochen,* ***Comarative Social Policy - Concepts, Theories and Methods****, Blackwell Publisher, Oxford, 1999*

MacCulloch, M., ***A treatise on the principles and practical influence of taxation***

Majone, G.; Wildavsky, A., Implementation as evolution*, în: H. Freeman (coord.),* ***Policy Studies Review Annual****. Beverly Hill: Sage, 1978*

Mallick, Krishna, Individual Discrimination *în Magill Frank (coord.),* ***International Encyclopedia of Socialogy****, Fitzroy Dearborn Publishers*

Malpass, P.; Murie, A., ***Housing Policy and Practice****, Macmillan, 1999*

Manea, L., ***Protecţia socială a persoanelor cu handicap****, Bucureşti, Casa de presă şi editură Şansa s.r.l., 2000*

Mannheim, K., 1990, ***Le probléme des générations****, Paris, Ed. Nathan, coll. «Essais & Recherches», (1-er éd. 1928).*

Manoilesco, M., ***Le Sičcle du corporatisme****, Felix Alcan, 1934*

Mansel, J.L.; Ericsson, K., ***Deinstitutionalisation and Community Living: Intellectual Disability Services in Britain, Scandinavia and the USA****, London, Chapman and Hall, 1996*

March, J.G., ***Decisions and Organizations****. Oxford: Blackwell, 1988*

March, J.G.; Olsen, J.P. (coord.), ***Ambiguity and Choice in Organizations****. Oslo: Uniersitetsforlaget, 1976*

March, J.G.; Olsen, J.P., Institutional Perspectives on Political Institutions*, în:* ***Governance****, 9(3), pg. 248-264, 1996*

March, J.G.; Olsen, J.P., ***Rediscovering Institutons: The Organizational Basis of Politics****. NY: Free Press, 1989*

March, J.G.; Olsen, J.P., The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, în* ***American Political Sceince Review****, 78, pg. 734-749, 1984*

March, J.G.; Simon, H.A., ***Organizations****. NY: John Wiley, 1958*

Marginean, I., ***Politica sociala si economia de piata în România****, Centrul de informare şi documentare economică, Bucureşti, 1994*

Marin, C., Puiu, A. (coord.), ***Dicționar de relații economice internaționale****. Bucureşti: Ed. Enciclopedică, 1993*

Maris, R.W., ***Social Problems****. Illinois: The Dorsey Press, 1988*

Maris, Ronald W., 1988, ***Social Problems****, The Dorsey Press, Chicago, Illinois.*

Markiewicz-Lagneau, J., 1976, L'autobiographie en Pologne ou de l'usage social d'une technique sociologique*,* ***Revue française de Sociologie****, XVII-1, pp. 952-964.*

Marks, D., ***Disability. Controversial debates and psychosocial perspectives****, London, Routledge, 1999*

Marshall, G., ***Oxford Dictionary of Sociology****, Oxford University Press, 1998*

Marshall, T. H., ***Citizenship and Social Class****, reprinted, 1992, Pluto Press, Chicago, 1950*

Marshall, T. H., ***Social Policy in Twentieth Century****, Hutchinson University Library, London, 1975*

Martin, H., ***The abused child****. Cambridge, MA: Ballinger, 1976*

Marwick, A., ***War and Social Change in Twentieth Century****, London, 1977*

Mathieu, N.-C., 1971, Notes pour une définition sociologique des catégories de sexe*,* ***Epistémologie sociologique****, n° 11.*

Maxwell, G.; Morris, A., The New Zealand model of family group conferences*. In:* ***Family conferencing and juvenile justice: The way forward or misplaced optimism.*** *Alder si Wundersitz (coord.). Canberra ACT: Australian Institute of Criminology, 1994*

Mazza, P.L.; Hall, J.A., ***Homeless children and their families: a preliminary study****. Washington, DC: Child Welfare League of America, 1988*

Mărginean, I., Asigurărie Sociale*, în E. Zamfir şi C. Zamfir (coord.),* ***România în context european****. Bucureşti: Ed. Alternative, p. 78-99, 1995*

Mărginean, I., Tendințe în evoluția asigurărilor sociale din România*, în C. Zamfir (coord.),* ***Politici sociale în România. 1990-1998****. Bucureşti: Ed. Expert, p. 181-198, 1999*

Mărginean, Ioan, Tendințe în evoluția asigurărilor sociale din România*, în Zamfir, Cătălin (coord.),* ***Politici sociale în România: 1990 -1998****, Editura Expert, Bucureşti, p. 181-198, 1999*

Mățăuan, G., ***Evaluarea programelor sociale****, Ed. Expert, Bucureşti, 1999*

McAdam, D.; McCarthy, J.; Zald, M. (coord.), 1996, ***Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opprtunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings****. NY: Cambrdige University Press*

McChesney, K., Woman without: Homeless mothers and their children*, in* ***Sociology, Public and Social Welfare****, 1032. USA, 1987*

McCold P., Restorative justice in the role of community*. In:* ***Restorative Justice: International perspectives****. Criminal Justice Press, Monsey, NY, 1996*

McGerigle, P.; Lauriat, A., ***More than a shelter: a community response to homelessness****, Boston: Massachussets Association for Mental Health, 1983*

McLellan, David, ***Ideologia****, Editura Du Style, Bucureşti, 1998*

McMichael, Peter, 1996, Globalization: Myths and Realities*, în* ***Rural Sociology****, vol. 61, nr. 1, p. 25-55*

Means, R.; Smith, R., ***Community Care - Policy and Practice****, Macmillan, 1994*

Means, R.; Smith, R., ***From Poor Law to Community Care****,The Policy Press, 1998*

Melluci, A., 1980, The New Social Movements: A Theroretical Approach*, în:* ***Social Science Information****, 19, pg. 199-226*

MEN, ***Parteneriatul social în formarea profesională****, Bucureşti: Ministerul Educației Naționale (document de uz intern)*

MEN, ***Reglementări privind învățământul superior emise de M.E.N. în perioada decembrie 1998-martie 1999****. Bucureşti: Ministerul Educației Naționale, 1999*

MEN; ISE, ***Cartea Albă a Reformei Învățământului****, http://www.edu.ro/ cartealb.htm., 1998*

MEN; ISE, ***Sistem de Indicatori ai învățământului românesc în perspectiva integrării europene****. Bucureşti: Editura TREI, 1999*

Menard, Scott, ***Longitudinal Research****, Sage Publications, 1991*

Mercadié, Michel, 1998, Foreword*, în* ***Europe against exclusion: Housing for all****, raport către Comisia Europeană realizat de FEANTSA - European Observatory on Homelessness, Nov. 1998, Bruxelles.*

Meredith, B., ***The Community Care - Handbook- The Reformed system explained****, ACE, Books, 1995*

Merton, R.K.; Nisbet, R.A., 1971, (3d. edition), ***Contemporary Social Problems****, New York, Harcourt Brace.*

Meyer, C.H., ***Homelessness: Can social Workers to the impossible?****. USA: NASW, 1988*

Meyer, J.; Rowan, B., Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony *în nume (coord.),* ***Organizational Environments-Ritual and Rationality****. New Delhi:Sage Publication, 1992*

Meyer, J.W.; Jepperson, R.L., The Public Order and the Construction of Formal Organization*, în:* ***The New Institutionalism in Organizational Analysis****, DiMaggio, J.P., Powell, W.W. (coord.). Chicago: University of Chicago Press Ltd., pg. 204-231, 1991*

Meyer, J.W.; Rowan, B., Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, în:* ***The New Institutionalism in Organizational Analysis****, DiMaggio, J.P., Powell, W.W. (coord.). Chicago: University of Chicago Press Ltd., pg. 41-62, 1991 (1977)*

Meyer, J.W.; Scott, W.R., The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence*, în:* ***The New Institutionalism in Organizational Analysis****, DiMaggio, J.P., Powell, W.W. (coord.). Chicago: University of Chicago Press Ltd., pg. 108-140, 1991*

Mickelson, J., ***Encyclopedia of Social Work****. Vol. 1: Encyclopedia of Social Work, Richard L. Edwards & June Gary Hopps, (Ed.), (19). Washington, D.C.: NASW (P. 97), 1995*

Midgley, James, 1995, ***Social Development. The Developmental Perspective in Social Welfare****, Sage Publications, Londra • Thousand Oaks • New Delhi*

Mihăilescu, I., ***Sisteme de învățământ superior în Europa Centrală şi de Est****. Bucureşti: Ed. Alternative, 1997*

Mihăilescu, I., ***The System of Higher Education in Romania****. Bucureşti: Ed. Alternative, 1996*

Milanovic, B., ***Distributional Impact of Cash and In-Kind Social Transfers in Eastern Europe and Russia****. World Bank- Policy Research Working Paper Series nr. 1054, 1992*

Milanovic, B., ***Distributional Impact of Cash and In-kind Social Transfers in Eastern Europe and Russia****. Policy Research Working Paper no.1054: WB, 1992*

Miller, David, ***Social Justice****, Oxford University, Oxford, 1976*

Mills et al.,1990, ***Health System Decentralization. Concepts, issues and country experience****, WHO, Geneva.*

Mills, C. Wright, 1975, ***Imaginația sociologică****, Ed. Politică, Bucureştindicatori*

Milton, 1968

Mintzberg, H., 1979, ***The structuring of organization****, Prentice Hall.*

Minuchin, S.; Fishman, H.C., ***Family therapy techniques****. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981*

Mishra, Ramesh, 1990, ***The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America, and Australia****, Harvester-Wheatsheaf, London.*

Mitrofan, I.; Buzducea, D, ***Psihologia pierderii şi terapia durerii****. Bucureşti: Albedo, 1999*

Modrescu, Alexandru, coord., 1999, ***Sistemul educațional în România. Descriere a responsabilităților, structurilor şi acțiunilor de politică educațională****, Editura Trei*

Mooney, G., ***Quasi-markets and the Mixed Economy of Welfare, in Social Policy. A Conceptual and Theoretical Introduction****, M. Lavalette, A. Pratt (coord.). London: Sage, pg. 228- 244, 1997*

Moore, D.B., ***A new approach to juvenile justice: An evaluation of family conferencing in Wagga Wagga****. A report to the Criminology Research Council. Wagga Wagga, New South Wales: Centre for Rural Social Research, Charles Sturt University, Riverina, Australia, 1995*

Moscovici, Serge, Prefață *la lucrarea: D. Jodelet, J. Viet, P. Bernard,* ***La psychologie sociale. Une discipline en mouvement****, La Haye, Mouton, Paris, 1970*

Moussis, N., 1999, ***Guide des Politiques de l'Europe 1999****, 4eme édition. Paris: Mols*

Mueller, Dennis, ***Public Choice II****, Cambridge University Press, Cambridge, 1989*

Mulholland, L.A.; Bierlein, L.A., 1995, ***Understanding charter schools, fastback monograph nr. 383****, Phi Delta Kappa Educational Foundation, Bloomington (IN)*

Mullard, M.; Spicker, P., ***Social Policy in a Changing Society****. London: Routledge, 1998*

Munnell, A.H., ***The Economics of Private Pensions****. N.Jersey, 1982*

Munteanu, A.; Popescu, M. (coord.), ***Violența domestică din perspectiva celor lipsiți de putere****. Un raport privind victimizarea în contextul violenței domestice în România, UNICEF: 2000.- în curs de publicare, 1981*

Mureşan,V.; Stan, M., ***Finanțarea învățământului superior****. Programul Phare Universitas. Iaşi: Editura Multiprint, 1998*

Murray, C.A., ***Loosing Ground: American Social Policy 1950-1980****. NY: Basic Books, 1984*

Murray, Charles, ***Losing ground: American Social Policy, 1950-1980****, New York, Basic Books, 1984*

Murray, Charles, ***The emerging British Underclass****, The IEA Health and Welfare Unit, 1990*

Mushrush, Paula; Larson, Mark A.; Kraus, Jerry D., 1997, ***Social Benefits of Affordable Housing Cooperatives****, Center for Cooperatives, University of California*

Myers, Richard R. & Fuller, Richard C., Some Aspects of a Theory of Social Problems*,* ***American Sociological Review*** *6 (February 1941);*

Myers, Richard R.; Fuller, Richard C., The Natural History of a Social Problems*,* ***American Sociological Review*** *6 (June 1941).*

Myers, Robert G, 2000, Financing early childhood education and care services*, în* ***International Journal of Educational Research****, vol. 33, p. 75-94*

Nagel, T., ***The Possibility of Altruism****, Oxford, 1970*

Naisbitt, J., ***Megatendințe****. Bucureşti: Ed. Politică, 1989*

National Committee to Prevent Child Abuse, ***Current trends in child abuse reporting and fatalities: The results of the 1993 annual fifty state survey****. Chicago, IL: Author, 1994*

Nellis, M., Probation Values for the 1990s*.* ***The Howard Journal of Criminal Justice****, vol. 24, no.1, Feb. 1995*

Nettleton, Sarah; Burrows, Roger, 1998, Individualisation processes and social policy: insecurity, reflexivity and risk in the restructuring of contemporary British health and housing policies*, capitolul 10 în John Carter, editor (1998) -* ***Postmodernity and the Fragmentation of Welfare****, Routledge, Londra şi New York, p. 153-170*

Neville-Postlewaite, T., editor, 1995, ***International Encyclopedia of National Systems of Education****. Second Edition, Pergamon*

Nirje, B., ***The Normalization Principle Papers****, Centre for Handicap Research, Uppsala University, Uppsala, 1992*

Nite, S., ***The Hite Report on Male Sexuality****. London: McDonald & Company Publisher, 1981*

Noblecourt, M., Le syndicalisme dans le monde*, în* ***Les Editions Ouvričre****, No. 6, Paris: FEN, 1990*

NORAD, ***Cadrele de analiză logică****, Bucureşti, FIMAN, Ed. Expert, 1997*

Nord, D., ***Multiple AIDS - Related Loss****. USA: Taylor & Francis, 1997*

Nozick, R., ***Anarchy, State and Utopia****. Oxford: Basil Blackwell, 1974*

Nugent, N., 1999, ***The Government and Politics of the European Union****, fourth edition. Basingstoke, Macmillan*

O'Connor, James ***The Fiscal Crisis of the Welfare State****, t. Martins Press, New York, 1973*

O'Connor, James, ***The Fiscal Crisis of the Welfare State****, t. Martins Press, New York, 1973*

O'Donell, Guillermo, 1978, Reflections on the Pattern of Change in the Bureau-cratic-Authoritarian State*, în* ***Latin American Review****, vol. 8, p. 3-38*

O'Donnell, M., ***HIV/AIDS: Loss, Grief, Challenge, and Hope****. USA: Taylor & Francis, 1996*

OECD, Family, market and community - Equity and efficiency in Social Policy*, în:* ***Social Policy Studies,*** *nr. 21, 1997*

OECD, ***Methods and Procedures in Aid Evaluation****, 1986*

OECD, ***Partnerships: The Key to Job Creation****, Paris: OECD, 1993 (tradusă şi în româneşte:* ***Parteneriatele: Cheia pentru crearea de locuri de muncă****, Bucureşti: FIMAN, 1993*

Offe, C., 1985, New Social Movements: Challinging the Boundaries of Institutional Politics*, în:* ***Social Research****, 52 (4), pg. 817-867*

Offe, Carl, 1984, ***Contradictions of the Welfare State****, Hutchinson, Londra.*

Offe, Claus, ***Contradiction of the Welfare State****, Mass: MIT Press, Cambridge, 1984*

Offe, Claus, ***Contradiction of the Welfare State****, Mass: MIT Press, Cambridge, 1984*

O'Hagan, K., ***Emotional and psychological abuse of children****. Toronto: University of Toronto Press, 1993*

Oliver, M., ***The Politics of Disablement****, London, Macmillan, 1990*

Olson, M., ***The Rise and Decline of Nations****. Yale University Press, 1982*

Organizația Națiunilor Unite, ***HIV/AIDS and Human Rights****. New York and Geneva, 1998*

Osborne, D.; Gaebler, T., ***Reinventing Government****. Reading, Mass.:Addison-Wesley, 1992*

Pagelow, M.D., ***Family violence****, New York: Praeger, 1984*

Palazzoli, M.S.; Boscolo, L.; Cecchin, G.; Prata, G., ***Paradox and counter-paradox****. New York: Jason Aronson, 1978*

Pareto, V., Il massimo de utilita per una collectivita in Sociologia*, în:* ***Giornale degli economisti e rivista di statistica****, april, 1913*

Parry, C. et al., 1986, ***Parry and Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law****. New York: Oceana Publications*

Parsons, Talcott ***The Social System****, Free Press, New York, 1951*

Parsons, Talcott, 1951, ***The Social System****, Free Press, Glencoe, Illinois*

Parsons, Talcott, 1964, ***Societies: Comparative and Evolutionary Perspectives****, Prentice-Hall, Englewood (New Jersey)*

Parsons, Talcott; Smelser, Neil, 1958, ***Economy and Society****, Free Press, Glencoe, Illinois*

Parton, N.; O'Byrne, P., ***Constructive Social Work. Towards a new practice****, London, Macmillan Press, 2000*

Patton, M.Q., ***Practical Evaluation****, Newbury Park: Sage, 1982*

Patton, M.Q., The Evaluator's Responsibility for Utilization*,* ***Evaluation Practice****, 9, 1988*

Payne, M., ***Social Work Theory****, 2nd edn., London, Macmillan, 1997*

Payne, M.S., ***Modern Social Work Theory: A Clinical Introduction****, Chicago, IL: Lyceum Books, pp. 101-116, 1991*

Peet, Richard (cu Elaine Hartwick), 1999, ***Theories of Development****, The Guildford Press, New York şi Londra*

Peneff, J., 1990, ***La méthode biographique****, Paris, Armand Colin.*

Penna, Sue; O'Brien, Martin, 1996, Postmodernism and Social Policy: A Small Step Forwards?*, în* ***Journal of Social Policy****, vol. 25, nr. 1 (ianuarie), p. 39-62*

Percheron, A., 1991, Police et gestion des âges*. In : A. Percheron et R. Remond (sous la direction),* ***Age et politique****, Paris, Economica.*

Perraton, Hillary, 2000, ***Open and Distance Learning in the Developing World****, Routledge, Londra şi New York*

Perron, J., ***Administration sociale et services sociaux****, Gaetan Morin Editeur, Quebec, Canada, 1986*

Perţ, S. (coord), în ***Revista de studii şi cercetări economice****, nr. 11/1991. Bucureşti: CIDE, 1991*

Perţ, S. (coord), în ***Revista de studii şi cercetări economice****, nr. 9-10/1994. Bucureşti: CIDE, 1994*

Perţ, S.; Vasile, V., ***Venituri salariale - Diagnoză şi perspective****, nr.32-33/1997. Bucureşti: CIDE, 1997a*

Perţ, S.; Vasile, V., ***Venituri salariale - Diagnoză şi perspective****, nr.44-45/1997. Bucureşti: CIDE, 1997b*

Peters, Anne, ***Women, Quotas and Constitutions- A Comparative Analysis of Affirmative Action for Women under America, German, European Community and Intrenational Law****, Kluwer Law Intrenational, Haga, London, Boston, 1999*

Peters, Guy, ***Comparative Politics: Theory and Methods****, Macmillan Press, London, 1998*

Peters, T.; Waterman, R.H., ***In Search for Excellence****. NY: Harper and Row, 1982*

Pezzoli, Keith, 1997, Sustainable Development: A Transdisciplinary Overview of the Literature*, în* ***Journal of Environmental Planning & Management****, vol. 40, nr. 5 (septembrie), p. 549-601*

Phillips, A.,W., 1958

Pierre Maillet, ***La politique economique dans l`Europe d`apre`s 1993****. Paris: Presses Universitaires de France, 1992*

Pigou, A.C., ***The Economics of the Welfare****. London: Macmillan, 1920*

Pijl, Sip Jan; Meijer, Cor J.M.; Hegarty, Seamus, eds., 1997, ***Inclusive Education. A Global Agenda****, Londra şi New York*

Pijl, Ysbrand J.; Pijl, Sip J., 1998, Are pupils in special education too "special" for regular education?*, în* ***International Review of Education****, vol. 44, nr. 1, p. 5-20.*

Pinderhughes, E., Empowerment: For our clients and for ourselves*.* ***Social Casework****, 64, 1983*

Pinderhughes, E., ***Understanding race, ethnicity and power****. New York: Free Press, 1989*

PNUD, ***Romanian Human Development Report****, 1997*

PNUD, ***Romanian Human Development Report****, 1998*

Poirier, J., Clapier-Valladon, S. et Raybaut, P., 1989, ***Les récits de vie. Théorie et pratique****., Paris, P.U.F., coll. «Le sociologue», (1-re édition 1983),.*

Polansky, N.; Hally, C.; Polansky, N., ***A profile of neglect: A survey of the state of knowledge of child neglect****. Washington, DC: Community Service Administration, U.S. Department of Health. Education & Welfare, 1975*

Polanyi, Karl, 1988, ***La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps****, Éditions Gallimard, Paris (prima ediție: 1944)*

Polanyi, Karl; Arensberg, Conrad (coord.), 1975, ***Les systémes économiques dans l'histoire et dans la théorie****, Librairie Larousse, Paris, (prima ediție: 1957)*

Pollock, L., ***Forgotten children: Parent-child relations from 1500 to 1900****. New York: Cambridge University Press, 1983*

Pop, L.M., Evaluara sistemului de asistență socială bazat pe testarea mijloacelor*, în:* ***Politici sociale în România: 1990-1998****, C. Zamfir (coord.), Bucureşti, Ed. Expert, 1999*

Pop, L.M., ***Evaluation Project of the Means-Tested Income Transfer Mechanisms in Romania****. Bucharest: Centre for Economic Information and Documentation, 2000*

Pop, L.M., Neoinstituționalismul. O schimbare de paradigmă în analiza organizațională*, în:* ***Revista de Cercetări Sociale****, No.3/1994. Bucureşti: Ed. Alternative, 1994*

Pop, L.M., Riscurile - un nou domeniu al cercetării sociale*, în:* ***Revista de Cercetări Sociale****, No.1/1996, Bucureşti, Ed. Alternative, 1996*

Pop, L.M., Sistemul de asistență socială bazat pe testarea mijloacelor*, în:* ***România - Politica socială în context european****, C. Zamfir (coord.), Bucureşti, Ed. Alternative, 1995*

Portes, Alejandro, 1997, Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts*, în* ***Population and Development Review****, vol. 23, nr. 2 (iunie), p. 229-260.*

Posavac, E.J.; Carey, R.G., ***Program Evaluation-Methods and Case Studies****, 4th ed., Prentice-Hall, New Jeresy, 1992*

Pratt, A., Universalism or Selectivism - The Provision of Services in the Modern Welfare State*, în* ***Social Policy. A Conceptual and Theroetical Framework****, M. Lavalette, A. Pratt (coord.). London: Sage, 1997*

Pratt, Alan, Neo-liberalism and Social Policy*, în Lavalette, Michael, Alan Pratt (coord.),* ***Social Policy - A Conceptual and Theoretical Introduction****, Sage Publications, 1998*

Prebisch, Robert, 1950, ***The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems****, United Nations, New York, lucrare cunoscută şi ca "Manifestul ECLA".*

Pressman, J.L.; Wildavsky, A., ***Implementation. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland****. Berkeley: University of California Press, 1973*

Preston, P.W., 1996, ***Development Theory. An Introduction****, Blackwell*

Preston, Rosemary, 1999, Critical Approaches to Lifelong Education*, în* ***International Review of Education****, vol. 45, nr. 5/6, p. 561-574.*

Preti, L., ***Imigrația în Europa****. Bucureşti: Ed. Tehnică, 1993*

Priemus, Hugo, 1992, Housing indicators*, în* ***Executive Survey of the Housing Indicators***

Pringle, K., ***Children and Social Welfare in Europe****, Open University Press, Buckingham, Philadelphia,1998*

Prisăcaru, C.; Cace, S., ***Şomajul în România în anii 1991-1996****. Bucureşti: CIDE, 1997*

Pruitt, D.G., ***Negociation Behaviour****, New York: Academic Press, 1981*

Przeworski, Adam, Methods of Cross-national Research, 1970 - 83: An Overview*, în Drierkes, Meinhoff, Hans Weiler, Ariane Berthoin Antal,* ***Comparative Policy Research - Lerning from Experience****, WZB Publications, Berlin, 1987*

Rae, D., ***Equalities****. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981*

Raes, Teresa, Mainstreaming Equality*, în Watson, Sophie, Lesley Doyal (coord.),* ***Engendering Social Policy****, Open University Press, Buckingam Philadelphia, 1999*

Raggat, Peter; Edwards, Richard; Small, Nick, editori, 1996, ***The Learning Society. Challenges and Trends*** *(Adult Learners, Education and Training 2), Routledge si Open University, London and New York*

Rama, M., Public Sector Downsizing: An Introduction*, în* ***The World Bank Economic Review****, Vol. 13, nr. 1, 1999*

Rama, M.; MacIsaac, D., Earnings and Welfare after Downsizing: Central Bank Employees in Ecuador*, in* ***The World Bank Economic Review****, vol. 13, nr. 1, 1999*

Rapoport, L., Crisis Intervention as a Mode of Brief Treatment*, în Robert, W. Roberts & Robert, H. Nee (coord.),* ***Theories of Social Casework****, Chicago: University of Chicago Press, 1970*

Rathwell, T et al., 1995, ***Tipping the balance towards primary health care****, Aldershot: Averbury.*

Ravallion, M., ***Poverty Comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics****, Series 56. Harwood Academic Publisher, 1994*

Rawls, J., ***A Theory of Justice*** *(ed. a 3-a). Oxford: Oxford University Press, 1976 (1972)*

Reasons, C., The Politics of Drugs: A Inquiry in the Sociology of Social Problems*, in:* ***Sociological Quaterly*** *15: 388, 1975*

Rees, S., ***Achieving power****. Sydney, Australia: Allen & Unwin, 1991*

Reid, W.J.; Epstein, L., ***Task-Centred Casework****, New York, NY: Columbia University Press, 1972*

Reyes, L.; Waxman, L., The continuing growth of hunger, homelessness and poverty*, în* ***America's cities:1987****, Washington, DC: U.S.Conference of Mayors, 1987*

Rhodes, M., Mény, Y. (coord.), 1998, ***The Future of European Welfare. A New Social Contract.*** *London: Macmillan*

Rhodes, R.A.W, 1999, ***Control and Power in Central-Local Governmental Relations****. Aldershot: Ashgate Publishing Company*

Rhodes, R.A.W., 1990, Policy Networks: A British Perspective*, în:* ***Journal of Theoretical Politics****, 2(3), pg. 292-316*

Richardson, G.; Preston, B. Full Circle. ***The newsletter of the Restorative Justice Institute****: 1; 1, 1997*

Roberts, Brian R.; Cushing, Robert G.; Wood, Charles, editori, 1995, ***The Sociology of Development*** *(două volume), The International Library of Critical Writings in Sociology, An Elgar Reference Collection, Aldershot (UK) • Brookfield (US)*

Roberts, J. Timmons; Hite, Amy, 2000, Editors' Introduction*, în J. Timmons Roberts şi Amy Hite, editori -* ***From Modernization to Globalization. Perspectives on Development and Social Change****, Blackwell Publishers, p. 1-23*

Roche, M., 1992, ***Rethinking Citizenship****. Cambridge: Polity Press*

Rock, Paul, Labelling*, în Outhwaite, William, Tom Bottomore (coord.),* ***The Blackwell Dictionary of Twenty Century Social Thought****, Blackwell Publisher, 1994*

Rodger, John J., 2000, ***From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era****, Macmillan Press (Houndmills şi Londra) şi St.Martin's Press (New York)*

Rodinelli et al.,1983, ***Decentralization in developing countries****, Washington D.C., World Bank, Working Paper 581.*

Rodinelli, D.A., 1987, ***Development Administration and U.S. Foreign Aid Policy****, Lyne Riemmer Publisher, London*

Rodwin, V., Vladescu C, L'etat et les systemes sanitaires*,* ***Medicine et Hygiene****, nr. 52, 21 sept. 1994, Geneve.*

Roebuck, J.B.; Kessler, R.G., ***The Etiology of Alcoholism****. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1972*

Rokeach, Milton, ***The Nature of Human Values****, The Free Press, New York, Collier Macmillan Publishers, London, 1973*

Rose, Stephen, M.; Black, Bruce, L., ***Advocacy and Empowerment: Mental health care in the community****, Boston: Routledge and Kegan Paul, 1985*

Rosinsky, P., ***What It Takes to Empower****, efmd Forum, 3, 1996*

Rossi, P.H.; Freeman, H.E.; Wright, S.R., ***Evaluation: A Systematic Approach****, Newbury Park: Sage, 1979*

Ross-Sheriff, F., Displaced Populations*, in:* ***Encyclopedia of Social Work****, 18th Edition, 1990 Supplement. USA: NASW Press, 1990*

Rostow, Walt Whitman, 1990, ***The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto****, 3rd Edition, Cambridge University Press, Cambridge [prima ediție - 1960]*

Rotariu, T.; Dan, M.; Pah, I.; Veres, E., Învăţământul superior între inerţie şi schimbare*, în: Adrian Neculau (coord.),* ***Câmpul universitar şi actorii săi****. Iaşi: Polirom, 1997*

Rothenbacher, Franz, 1998, European Scientific Socio-Economic Reporting: State and Possibilities of Development*,* ***Social Indicators Research****, vol. 44, p. 291-328.*

Rothman, Jack; Tropman, John E., 1987, Models of Community Organization and macro-practice Perspectives: their mixing and phazing*, în Cox, F.M.; Erlich, J.L.; Rothman, J.; Tropman, J.E. (coord.)* ***Strategies of Community Organization****, Fourth edition, F.E. Peacock Publishers, Inc., Itaca, Illinois.*

Rothstein, B., ***Just Institutions Matter. The moral and political logic of the universal welfare state****. Cambridge: Cambridge University Press, 1998*

Roussel, L., 1983, Régimes démographiques et âges de la vie*. In* ***Les âges de la vie, Travaux et Documents****, cahier n° 102, Paris, Editions de l'I.N.E.D./P.U.F.*

Roussel, L., et Girard, A., 1982, Régimes démographiques et âges de la vie*. In* ***Les âges de la vie, Travaux et Documents****, cahier n° 96, Paris, Editions de l'I.N.E.D. / P.U.F.*

Roy, A., Alcoholism and Suicide*, in:* ***Biology of Suicide****, Maris, R.W., ed., 16: 244-273. New York: The Guilford Press, 1986*

Rubington, Earl, Weinberg, Martin S., 1989, ***The Study of Social Problems. Six perspectives****, Oxford Univerity Press (fourth edition).*

Rush G., ***The Dictionary of Criminal Justice****, 4th Edition, Guilford, Conn, Dushkin Publishing, 1994*

Rustin, Michael, 1989, The Politics of Post-Fordism: Or, the trouble with the 'New Times'*, în* ***New Left Review****, vol. 175, seria I, mai-iunie 1989, p. 54-78*

Rutman, L.; Mowbray, G., ***Understanding Program Evaluation****, Sage Publications, 1983*

Sabatier, P., Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*, în:* ***Journal of Public Policy****, 6(1), pg. 21-48, 1986*

Salais, R., L'emploi et le chômage*, în* ***Enciclopédie Economique Française*** *Paris: Economica, 1990*

Salamon, L., The Rise of the Nonprofit Sector*, in:* ***Foreign Affairs****, vol. 73, nr.4, July/August, p. 111-124, 1994*

Samuelson, P.A., ***Foundations of Economic Analysis****. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1947*

Samuelson, P.A., The Pure Theory of Public Expenditure*, în:* ***Review of Economics and Statistics****, nr. 36, 1954*

Sanderson, I., ***Evaluating the Impact of Training and Enterprise Councils****, Leeds Metropolitan University, 1995*

Sandu, Dumitru, 1993, în Zamfir, C.; Vlăsceanu, L., (coord), ***Dicționar de sociologie****, Ed. Babel, Bucureşti.*

Sauvy, A., 1991, ***Les limites de la vie humaine****, Paris.*

Sava, S. (coord.), ***Dicționar de Economie Modernă****. Macmillan. Bucureşti: Ed. Codecs, 2000*

Savage, Mike; Warde, Allan, 1993, ***Urban sociology, Capitalism and Modernity****, London, MacMillan*

Savage, Mike; Warde, Allan, ***Urban sociology, Capitalism and Modernity****, London, MacMillan, 1993*

Sawyer, I. & Geutzkow, H., Bargaining and Negociation in International Negociations*, în* ***International Behavior****, New York; Reinhart and Winston, 1965*

Schaar, John, ***Legitimacy in the Moden State****, Transaction Books, New Brunswick, London, 1981*

Scheiwe, Kirsten, Equal Opportunities Policies and the Management of Care in Germany*, în Hantrais Linda (coord.),* ***Gendred Policies in Europe - Reconciling Employment and Family Life****, Macmillan Press - London, St. Martin's Press, New York, 2000*

Schmitter, P.C., Still the Century of Corporatism*, în Pike, F.B., Stritch, Th., (ed.)* ***The New Corporatism****, University of Notre Dame Press, 1974*

Schulberg, H. et al., ***Program Evaluation in the Health Fields****, New York, 1969*

Schultze, William A., 1974, ***Urban and Community Politics****, Duxbury Press, North Scituate, Massachusetts*

Schwartz, R., ***The impact of the homeless on the transportation industry****. New York: The port authority of New York and New Jersey, 1988*

Sciortine, G., Imigration into Europe and public policy: do stops really work?*, in:* ***New Community*** *18: 89-99, 1991*

Scriven, M., An Introduction to Meta-evaluation*,* ***Educational Product Report****, 1, 1969*

Scriven, M., Objectivity and Subjectivity in Educational Research*. In L.G. Thomas, ed.,* ***Philosophical Redirection of Educational Research: The seventy-first yearbook of the National Society for the Study of Education****, Chicago: University of Chicago Press, (1972b)*

Scriven, M., Pros and Cons about Goal-free Evaluation*,* ***Evaluation Comment****, 3, (1972a)*

Scriven, M., ***The Logic of Evaluation****, Inverness, California: Edgepress, 1980*

Scriven, M., ***The Methodology of Evaluation****, Rand-McNally, Chicago.*

Seely, J.; Kajura, E.B., Grief and the Community*, in:* ***Grief and AIDS****, Sherr, L. (coord.). London: Wiley, 1995*

Segal, S.P., Deinstitutionalization*, in Edwards & Hopps (coord.),* ***Encyclopedia of Social Work*** *(19th edition), Washington, DC: National Association of Social Workers, pp. 704-712, 1995*

Seligman, M.E.P., ***Helplessness: on Depression, Development and Death****, San Francisco, CA: Freeman, 1975*

Sen, A., Capability and Well-Being*, în* ***The Quality of Life****, M.C. Nussbaum, A. Sen (coord.), Oxford: Oxford University Press, 1993*

Sen, A., ***Choice, Welfare and Measurement****. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1982*

Sen, A., ***Commodities and Capabilities****. Amsterdam: North-Holland, 1985*

Sen, A., ***Inequality Reexamined****. NY: Russel Sage Foundation, 1992*

Sen, A., ***On Economic Inequality****. Oxford: Oxford University Press, 1973*

Sen, A., Personal Utilities and Public Judgements: Or What's Wrong with Welfare Economics*, în* ***Economic Journal*** *89, pg. 537-558, 1979*

Sen, A., Social Choice*, în:* ***The New Palgrave. A Dictionary of Economics****, Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (coord.). London: MacMillan Press Ltd., pg. 382-393, 1987*

Sen, A., The Political Economy of Targeting*, în:* ***Public Spending and The Poor. Theory and Evidence****, D. van de Walle, K. Nead (coord.). Washington: IBRD-WB, pg. 11-25, 1995*

Serageldin, Ismael; Grootaert, Christian, 1999, Defining social capital: an integrating view*, în Partha Dagsupta şi Ismael Serageldin, editori -* ***Social Capital. A Multifaced Perspective****, The World Bank, Washington D.C., 1999, p. 40-58*

Shadish, W.R. Jr.; Cook, T.D.; Leviton, L.C., ***Foundations of Program Evaluation****, Sage Publication, 1996*

Shaffer, D.; Caton, D.L.M., ***Runaway and homeless youth in New York City****. New York: The Itleson Foundation, 1984*

Shafritz, J.M. (coord.), ***International Encyclopedia of Public Policy and Administration****. Boulder, Colorado: Westview, 1998*

Sherr, L. (coord.), ***Grief and AIDS****. London: Wiley, 1995*

Silverman, H.A.; Curzon, L.B., ***The Substance of Economics****: Bristol Publishing, 1974*

Simon, H.A., ***Administrative Behavior****. NY: Macmillian, 1947*

Sinclair, Elma, The formal evidence*, în* ***National Institute for Social Work****, Residential care: a positive choice, London: HMSO, 1988*

Skolnick, Jerome H.; Currie, Elliot, 1985, ***Crisis in American Institutions****, 6th Ed., Boston: Little, Brown.*

Smale, G.; Tuson, G.; Statham, D., ***Social Work and Social Problems. Working towards social inclusion and social change****, London, Macmillan, 2000*

Smith, B.C., ***Decentralization: The Territorial Dimension of the State****. London: George Allen and Unwin, 1985*

Smith, B.C., The measurement of decentralization*,* ***International Review of Administrative Sciences****, vol.45, no. 3: 214-222, 1979*

Smith, H. L. (coord.), ***War and Social Change****, Manchester University Press, 1986*

Smith, Neil, 1979, Towards a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital not People*, în* ***Journal of the American Planners Association****, 45:538-548.*

Smith, Neil, 1996, ***The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City****, Routledge, London & New York.*

Smith, Neil, ***The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City****, Routledge, London & New York, 1996*

Smith, Neil, Towards a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital not People*, în* ***Journal of the American Planners Association****, 45:538-548, 1979*

So, Alvin Y., 1990, ***Social Change and Development. Modernization, Dependency and World-System Theories****, Sage Library of Social Research 178, Newburry Park • Londra • New Delhi*

Solomon, B., ***Black empowerment: Social work in opressed communities****. New York: Columbia University Press, 1976*

Soumelis, G. ***Project Evaluation Methodologies and Techniques****, UNESCO, Paris, 1977*

Spicker, P., ***Principles of Social Welfare. An Introduction to Thinking about the Welfare State****. London: Routledge, 1988*

Spiker, Paul, ***Principles of Social Welfare - An Introduction to Thinking About the Welfare State****", Routlidge, London, 1988*

Stahl, H.H. (coord.), ***D. Gusti - Studii critice,*** *Bucureşti: Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, 1980*

Stake, R. E., Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation*. In W.B. Dockrell & D. Hamilton eds.,* ***Rethinking Educational Research****, London: Hodder & Stoughton, 1980*

Stake, R.E., ***Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach****, Columbus: Charles E. Merril, 1975*

Stănculescu, M. (coord.), ***Sărăcia în România 1995-1998****. Vol 1. Bucureşti: PNUD, 1999*

Stevans & Gabbay, Needs assessment, needs assessment... *in:* ***Health Trends****, vol.23, no.1, p. 20-23, 1991*

Stith, S.; Williams, M.B.; Rose, K., ***Violence Hits Home - Comprehensive Treatment Approaches to Domestic Violence****. New York: Springer Publishing Company, 1990*

Stratigaki, Maria, The European Union and the Equal Opportunity Process*, în Hantrais Linda (coord.),* ***Gendred Policies in Europe - Reconciling Employment and Family Life****, Macmillan Press - London, St. Martin's Press, New York, 2000*

Strauss, R., The Need to Drink too much*, in:* ***Journal of Drug Issues****, 14(1): 125-136, 1984*

Stufflebeam, D.L.; Webster, W.J., An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation*,* ***Evaluation Studies Review Annual****, 6, 1981*

Suchman, E.A., ***Evaluative Research: Principles and practice in public service and social action programs****, New York:Russel Sage Foundation, 1967*

Sullerot, E., (1986), ***L'âge de travailler****, Paris, Fayard.*

Surber, R.W.; Dwyer, E.; Ryan, K.J.; Goldfinger, S.M.; Kelly, J.T., Medical and psychiatric needs of the homeless - a preliminary response*, in:* ***Social Work****, 33, 116-119, 1988*

Suzumura, K., Social Welfare Function*, în:* ***The New Palgrave. A Dictionary of Economics****, Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (coord.). London: MacMillan Press Ltd., pg. 418-420, 1987*

Svallfors, S., The Middle Class and Welfare State Retrenchment. Attitudes to Swedish Welfare Policies*, in* ***The End of the Welfare State. Responses to State Retrenchment****, S. Svallfors, P. Taylor-Gooby (coord.). London: Routledge, pg. 34-51, 2000*

Swain, J.; Finkelstein, V.; French, S.; Oliver, M., ***Disabling barriers - enabling environments****, London, Sage Publications, 1993*

Symonds, A.; Kelly, A. (coord.), ***The Social Construction of Community Care****, Macmillan, 1998*

Tarrow, S., 1996, States and Opportunities: The political Structuring of Social Movements*, în: D. McAdams et al. (coord.),* ***Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opprtunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings****. NY: Cambrdige University Press*

Tawney, R.H., ***Equality****. London: Unwin, 1931*

Taylor, David, 1998, Social Identity and Social Policy: Engagements with Postmodern Theory*, în* ***Journal of Social Policy****, vol. 27, nr. 3, p. 329-350*

Taylor, Samuel H.; Roberts, Robert W., 1985, ***Theory and Practice of Community Social Work****, New York, Columbia University Press.*

Taylor-Gooby, P., 1994, Postmodernism and Social Policy: a Great Leap Backwards? *în:* ***Journal of Social Policy****, 23(3), pg. 385-404*

Taylor-Gooby, Peter, 1994, Postmodernism and Social Policy: A great Leap Backwards?*, în* ***Journal of Social Policy****, vol. 23, nr. 3, p. 385-404*

Teşliuc, C.; Pop, L.; Teşliuc, E.D., ***Sărăcia şi sistemul de protecție socială****. Iaşi: Polirom, 2001*

Teulon, Frederic (coord.), ***Dictionnaire d'histoire, economie, finance, geographie****. Paris: Presses Universitaires de France, 1997*

Thackeray, M.G.; Farley, O.W.; Skidmore, R.A., ***Introduction to Social Work****, London, Prentice-Hall International, 1994*

Thane, P., ***The Foundations of the Welfare State****, Longman, London, 1982*

The National Committee for the Preparation of The Second United Nations Conference on Human Settlements, ***Romania National Report****, Habitat II, Istanbul 1996, 1996*

Thomas, C., 1997, ***Poverty, Development, and Hunger****, în John Baylis şi Steve Smith (coord.), The Globalization of World Politics. Oxford: Oxford University Press*

Thomason, George, ***A Textbook of Industrial Relations Management****, London: Institute of Personnel Management, 1988*

Thompson, G. F.; Hirst, P. Q., 1999, ***Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance****, second edition. Cambridge: Polity Press*

Thompson, M.S., ***Evaluation for Decision in Social Programmes****, Saxon House/Lexington Books, 1975*

Thompson, N., ***Anti-discriminatory Practice.Basingstoke****: Macmillan Press, 1993*

Thrift, Nigel, 1987, An Introduction to the Geography of Late Twentieth Century Class Formation*, în Thrift, N.,* ***Class and Space****, London, Routledge.*

Thrift, Nigel, An Introduction to the Geography of Late Twentieth Century Class Formation*, în Thrift, N.,* ***Class and Space****, London, Routledge, 1987*

Thumerelle, P-J., (1985), Contribution ŕ la reflexion théorique sur la mobilité spatiale des populations*,* ***Espace, Populations, Sociétés****, n° 1/1985, pp.11-17.*

Tight, Malcolm, 1996, ***Key Concepts in Adult Education and Training****, Routledge, Londra şi New York*

Tight, Malcolm, 1996, ***Key Concepts in Adult Education and Training****, Routledge, Londra şi New York*

Titmuss, R. M., ***Essays on "The WelfareState"****, George Allen & UNWIN London Ltd, 1958*

Titmuss, R., ***Social Policy****, London, Allen &Unwin, 1974*

Titmuss, R.M., ***Commitment to Welfare****. London: Allen and Uwin, 1968*

Titmuss, R.M., ***Income Distribution and Social Change****. London: George Allan and Unwin, 1962*

Titmuss, R.M., ***The Gift Relationship****. Harmondsworth: Penguin, 1970*

Titteron M.(coord.), ***Caring for people in the Community - The new Welfare****, Jessica Kingsley Publishers, London and Bristol, Pensylvania,1994*

Tixier, Pierre-Eric, Redefinir l' identité syndicale*, în* ***L'entreprise et le syndicalisme****, Paris: CNRS - IRESCO;1988*

Tobin, J., 1982, ***Essays in Economics: Theory and Policy****. Cambridge, Mass.: MIT Press*

Touraine, 1981, ***The Voice and the Eye: an Analysis of Social Movements****. Cambridge: Cambridge University Press*

Touraine, A., 1977, ***The Self-production of society****. Chicago: Univeristy of Chicago Press*

Towell, David (coord.), ***An ordinary life in practice****, London: King Edward's Hospital Fund, 1988*

Townsend, Peter, ***Dynamics of Deprivation****, Gower, Londra, 1987*

Toynbee, Arnold, 1979, ***Oraşele în mişcare****, Editura Politică, Bucureştindicatori*

Trebici, Vladimir, 1972, Îmbătrânirea demografică a populației României*, în* ***Viitorul Social****, 1.*

Trebici, Vladimir, 1975., ***Mică Enciclopedie de Demografie****, Ed. Ştiințifică şi Enciclopedică*

Trice, M.H., Alcoholism in America Revisited*, in:* ***Journal of Droug Issues*** *14(1): 109-123, 1984*

Tripodi, T.; Fellin, Ph.; Epstein, I., ***Social Program Evaluation****, University of Michigan, F.E. Peacock Publishers, Illinois, 1986*

Tropman, John E., 1987, Common Elements of practice: Introduction*, în Cox, F.M.; Erlich, J.L.; Rothman, J.; Tropman, J.E. (coord.)* ***Strategies of Community Organization****, Fourth edition, F.E. Peacock Publishers, Inc., Itaca, Illinois.*

Troy, Leo, The Rise and Fall of American Trade Unions*, în S.M. Lipset (coord.).,* ***Unions in Transition. Entering the Second Century****, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California, 1986;1986;*

Tuijnman, Albert C., editor, 1995, ***International Encyclopedia of Adult Education and Training****. Second Edition, Pergamon*

Turner, John; Fichter, Robert, (coord.), 1972, ***Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process****, Macmillan, New York.*

Tyler, R. W., ***Basic Principles of Curriculum and Instruction****, Chicago: University of Chicago Press, 1949*

Tzeng, O.; Jackson, J.; Karlson, H., ***Theories of child abuse and neglect****. New York: Praeger, 1991*

Țarălungă, Nicolae; Racoviceanu, Sorina, 1997,

UE, ***Competitiveness and cohesion: trends in the regions****. Luxembourg, 1994*

UN, ***Sustaining Social Security****. New York: UN, 1997*

UNAIDS, ***The Status and Trends of Global HIV/AIDS Pandemic****, Final Report, July 5-6, XI International Conference on AIDS, Vancouver, 1996*

UNCHR, UNICEF, ***Evacuation of Children from Conflict Areas****. Geneva, 1992*

UNESCO, ***Declarația de la Salamanca şi direcțiile de acțiune în domeniul educației speciale****. Conferința mondială asupra educației speciale: acces şi calitate, Salamanca, Spania, 1994*

UNICEF, Women in Transition*, The MONEE Project,* ***Regional Monitoring Report****, Nr.6, 1999*

United Nations Centre for Human Settlments (Habitat), Site internet: http:// www.unchs.org

United Nations, 1948, ***Universal Declaration of Human Rights****, United Nations General Assembly.*

United Nations, ***Report of the United Nations Conference on Human Settlements*** *(HabitatII), Istanbul, 3-14 June 1996*

Valadez, J.J.; Bamberger, M., ***Monitoring and Evaluating Social Porgrams in Developing Countries****,Washington DC, EDI of the World Bank, 1994*

Van Der Veen, R., Matthew Effects in Policy Implementation*, în* ***The European Face of Social Security****, J. Berghman, B. Cantillon (coord.). Aldershot: Avebury, pg. 157 - 178, 1993*

Vaughan, ***The importance of decentralized management****, World Health Forum, vol. 5, p. 27-29, 1984*

Văcărel, I. (coord.), ***Finanțe Publice****. Bucureşti: Editura Didactică şi Pedagogică, 1992*

Vădineanu, Angheluță, 1998, ***Dezvoltarea durabilă. Teorie şi practică****., vol. 1, Ed. Universității din Bucureşti.*

Verband Deutscher Hypothekenbanken, ***The German Mortgage Banks. Their Financing System and Market Significance****, 1984*

Vincent, Andrew, ***Modern Political Ideologies****, Blackwell Publisher, 1995*

Visser, J.; Hemerijck, A., 1997, ***A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands****. Ann Arbor: University of Michigan Press*

Vlădescu, C., ***Managementul serviciilor de sănătate****, Ed. Expert, Bucureşti, 2000*

Vlădescu, C., ***Politica de reformă a sistemului de sănătate din Romania. O analiză critică****, Ed. InfoMedica, Bucureşti, 1999*

Voicu, B.; Noica, R., Nevoia de locuințe în România*, articol în curs de publicare în* ***Revista de Cercetări Sociale****, 2000*

Voicu, Bogdan; Begu, Liviu, 1999, ***O analiză a structurii, costurilor şi eficienței sistemului învățământului preuniversitar din România****, raport pentru Banca Mondială, Bucureşti*

Voicu, Mălina; Voicu, Bogdan, Programele sociale ale partidelor politice*, în Cătălin Zamfir, coordonator,* ***Politici sociale în România: 1990-1998****, Editura Expert, Bucureşti, 1999*

Walgrave, L., Restorative Justice for juveniles: Just technique or a fully fledged alternative**. *Howard Journal of Criminal Justice***, *34(3); 228-249, 1995*

Walker, R.L., ***Thinking about workfare: evidence from the USA****. London: HMSO, 1991*

Wall, W.D.; Williams, H. L., ***Longitudinal Studies and the Social Science****, Heineman, London, 1970*

Wallerstein, Immanuel, 2000 [1974], Dependence in an Interdependent World: The Limited Possibilities of Transformation within the Capitalist World Economy*, capitolul 11 în Stuart Corbridge, editor (2000) -* ***Development. Critical Concepts in Social Sciences****. Volume I: Doctrines of Development, Routledge, Londra şi New York, p. 236-259, reprodus din* ***African Studies Review****, vol. 17, p. 1-26*

Walsh, K., ***Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management****. Hampshire, London: Macmillan Press LTD, 1995*

Walton, R.E. & McKersie, R.B., ***A Behavioral Theory of Labor Negociations: an Analysis of a Social Interactions System****, New York: McGraw Hill, 1965*

Warde, Allan, 1991, Gentrification as Consumption: issues of class and gender*, în* ***International Journal of Urban and Regional Research****, 14, 2, 228-248.*

Warde, Allan, Gentrification as Consumption: issues of class and gender*, în* ***International Journal of Urban and Regional Research****, 14, 2, 228-248, 1991*

Warnock Report, ***Special Educational Needs****: Report of the Committee of Enquiry into the Education of Children and Young People, London, HMSO, 1978*

Waxman, D.; Reyes, L.M., The continuing growth of hunger, homlessness, and poverty*, in:* ***America's cities****. USA: Washington, DC., 1987*

Webb, Beatrice, ***Industrial Democracy****, London: Logmans, 1921*

Weber, M., ***The Methodology of Social Sciences****. Free Press, 1949*

Weber, Max, 1978, ***Economy and Society****, University of California Press, Berkeley • Los Angeles ă• London [prima ediție: 1922]*

Weber, Max, 1995, ***Etica protestantă şi spiritul capitalist****, Editura Humanitas, Bucureşti [1920]*

Weber, Max, ***On Charisma and Institution Building****, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1968*

Weinberg, M.S.; Williams, C.J.; Prior, D.W., ***Dual Attraction: Understanding Bisexuality****. NY: Oxford University Press, 1994*

Weisbord, M.R., ***Organizational Diagnosis. A Workbook of Theory and Practice****, Reading, Massachuttes: Addison-Westley, 1987*

Weisbrod, B.A., Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach*, în R.H. Haveman, J. Margolis (coord.),* ***Public Expenditure and the Policy Analysis****. Chicago: Markham, 1970*

Westat Inc., ***Study on the national incidence and prevalence of child abuse and neglect****. National center on Child Abuse and Neglect Contract No. 105-85-1702. Rockville, MD: Author, 1987a*

Westat Inc., ***Supplementary analysis of data on the national incidence of child abuse and neglect****. Rockville, MD: Author, 1991a*

Whitehouse, P., Race and the Criminal Justice System*, in: V. Coombe and A. Little (coord).,* ***Race and Social Work****. London: Tavistock Press, 1986*

Whitty, Geoff; Power, Sally, 2000, Marketization and privatization in mass education systems*,* ***International Journal of Educational Development****, vol. 20, p. 93-107*

Whitty, Geoff; Power, Sally; Halpin, David, 1998, ***Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market****, ACER Press*

WHO, ***Financing of Health Systems****, Geneva, 1978*

WHO, ***Health Systems in Transition****, WHO, Regional Office for Europe, Copenhagen, 1996*

Wholey, J.S., ***Evaluation and Effective Public Management****, Boston: Little Brown, 1983*

Wholey, J.S., ***Evaluation: Promise and Performance****, Washington DC: Urban Institute, Colombia University Press, 1979*

Whynes, D., The Poverty Trap*, in* ***Current Issues in the Economics of Welfare****, N. Barr, D. Whynes (coord.). London: MacMillan, pg. 63-86, 1993*

Wiarda, H.J., ***Corporatism and Comparative Politics. The Other Great "Ism",*** *M.E. Scharpe Publications, 1987*

Wiehe, V., ***Sibling abuse: Hidden physical, emotional and sexual trauma****. Lexington, MA: Lexington Books, 1990*

Wilensky, Harold et al., Comaprative Social Policy:" Theories, Methods, Findings*, în Drierkes, Meinhoff, Hans Weiler, Ariane Berthoin Antal,* ***Comparative Policy Research - Lerning from Experience****, WZB Publications, Berlin, 1987*

Wilensky, Harold, ***The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures****, California University Press, Berkley, 1975*

Williams, Peter; Smith, Neil, 1986, ***Gentrification of the City****, Boston, Allen & Unwin.*

Williams, Peter; Smith, Neil, ***Gentrification of the City****, Boston, Allen & Unwin, 1986*

Williamson, O. E., ***Markets and Hierarchies. Analysis and antitrust implications: a study in the Economics of the Internal Organization****. NY: Free Press, 1975*

Williamson, P.J., ***Corporatism in Perspective****, SAGE Publications, 1989*

Wilson, G. (coord.), ***Community Care - Asking the Users****, Chapman & Hall, 1995*

Wilson, M., 1997, Citizenship and Welfare*, în: M. Lavalette şi A. Pratt (coord.),* ***Social Policy. A Conceptual and Theroretical Framework****. London: Sage Publications, pg. 182-195*

Wilson, W. J, ***The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy****, University of Chicago Press Book, 1991*

Wilson, William Julius (coord.), ***The Getto Underclass****, Sage Publication, 1993*

Windmüller, J., International Trade Union Movement*, în R. Blanpain, dir.,* ***Comparative Labor Law and Industrial Relations****, Deventer: Kluwer, 1982*

Wolfensberger, W., ***The Principle of Normalization in Human Services****, Toronto, National Institute on Mental Retardation, 1972*

Wolfensberger, W.; Thomas, S., ***PASSING (Program Analysis of Service Systems Implementation of Normalization Goals)****, Toronto, National Institute on Mental Retardation, 1983*

Wolfensohn, J. D., 1999, ***A Proposal for a Comprehensive Development Framework****. Washington, D.C., The World Bank Group, January*

Woodward, J., ***Industrial Organization: Theory and Practice****. London: Oxford University Press, 1965*

Woodward, Kath, Feminist Critique of Social Policy*, în Lavalette, Michael, Alan Pratt (coord.),* ***Social Policy - A Conceptual and Theoretical Introduction****, Sage Publications, 1998*

Woodward, Kath, Feminist Critique of Social Policy*, în Lavalette, Michael, Alan Pratt (coord.),* ***Social Policy - A Conceptual and Theoretical Introduction****, Sage Publications, 1998*

Worden, J.W., ***Grief conseling and grief therapy: A handbook for the mental health practitioner*** *(2nd ed.). New York: Springer, 1991*

World Bank, ***World Development Indicators****, 1999*

World Bank, ***World Development Report 1996****, From Plan to Market. Oxford University Press, 1996*

Wyly, Elvin K.; Hammel, Daniel J., 1999, Cities and the Reinvestment Wave: Underserved Markets and the Gentrification of Housing Policy*, în* ***Housing Policy Debate****, vol. 10, no. 4.*

Wyly, Elvin K.; Hammel, Daniel J., Cities and the Reinvestment Wave: Underserved Markets and the Gentrification of Housing Policy*, în* ***Housing Policy Debate****, vol. 10, no. 4, 1999*

Yzerbyt, Vicent; Rocher, Steve; Schadron, George, Stereotypes asupra Explanations: A Subjective Essentialistic View of Group Perception *în Oakes, Penelope; Ellemers, Naomi; Haslam; (coord.),* ***The Social Psycholgy of Stereotiping and Group Life****, Blackwell Publishers, Oxford, Cambridge, Massachusetts*

Zamfir ,E.; Zamfir, C. (coord.), ***Politici Sociale. România în context european****. Bucureşti, Ed. Alternative, 1995*

Zamfir E. (coord.), ***Strategii antisărăcie şi dezvoltare comunitară,*** *Bucureşti: Editura Expert, 2000*

Zamfir, C. (coord), ***Politici sociale în România '90-'98****, Ed. Expert, Bucureşti, 1999*

Zamfir, C. (coord.), ***Politici sociale în România****, Bucuresti: Editura Expert, 1999*

Zamfir, C. (coord.), ***Politici sociale în România****. Bucureşti: Ed. Expert, 1999*

Zamfir, C., ***Structurile gândirii sociologice****, Bucureşti, Ed. Politică, 1987*

Zamfir, C.; Pop, M. A.; Zamfir, E., ***România 89-93: Dinamica bunăstării şi protecția socială****, Ed. Expert, Bucureşti, 1994*

Zamfir, C.; Vlăsceanu, L. (coord.), ***Dicționar de sociologie****, Bucureşti: Babel, 1998*

Zamfir, C.; Zamfir, E. (coord.), ***Romania '89-'93, Dynamics of Welfare and Social Protection****, Expert, Bucharest, 1994*

Zamfir, C.; Zamfir, E., (coord.), ***Politici sociale - România în context european****, Editura Alternative, Bucureşti*

*Zamfir, Cătălin, 1977, **Strategii ale dezvoltării sociale**, ed. Politică, Bucureşti (vol. X din colecția "Teorie şi metodă în ştiințele sociale").*

*Zamfir, Cătălin, **Incertitudinea: o perspectivă psihosociologică**, Bucureşti: Editura Ştiințifică, 1990*

Zamfir, Cătălin, Legitimitatea guvernării*, în **Raportul Național al Dezvoltării Umane - România 1997**, Editura Expert, Bucureşti, 1997*

*Zamfir, E. (coord.), **Strategii antisărăcie şi dezvoltare comunitară**, Ed. Expert, Bucureşti, 2000*

Zamfir, E., Servicii de asistență socială*, în: **Politici sociale. România în context European**, Elena Zamfir, Cătălin Zamfir (coord.). Bucureşti: Editura Alternative, pg. 100-120*

Zamfir, E., Sistemul serviciilor de asistență socială în România*, în: **Politici Sociale în România. 1990-1998**, Cătălin Zamfir (coord.), Bucureşti, Ed, Expert, p. 233-268*

*Zamfir, E.; Zamfir, C. (coord.), **Pentru o societate centrată pe copil,** Bucureşti, Ed. Alternative, 1997*

*Zamfir, E.; Zamfir, C. (coord.), **România în context european**. Bucureşti: Ed. Alternative, 1995*

*Zamfir, E.; Zamfir, C., (coord.), **Țiganii între ignorare şi îngrijorare**. Alternative, Bucharest, 1993*

Zamfir, Elena şi alții, Politici de suport pentru femei, *în Cătălin Zamfir (coord.), **Politici sociale în România: 1990 - 1998**, Editura Expert, Bucureşti, 1999*

Zapf, Wolfgang, 2000, Social Reporting in the 1970s and in the 1990s*, în **Social Indicators Research** vol. 51, nr. 1, p. 1-15.*

Zarinski, Raphael, The Legitimacy of Opposition Parties in Democratic Political Systems: A New Use for an Old Concept*, în **The Western Political Quarterly**, Volumul 39, pag. 29-47, 1986*

*Zastrow, C.; Kirst, K., **Understanding Human Behavior and the Social Environment**. Chicago: Nelson Halt Publisher, 1995*

*Zastrow, Ch., **Social Work with Groups**, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1992*

*Zehr, H., **Changing lenses: A new focus for crime and justice**. Scottsdale, Pa. Herald Press, 1990*

*Zukin, Sharon, 1988, **Loft Living: Culture and Capital in Urban Change**, London, Radius.*

*Zukin, Sharon, **Loft Living: Culture and Capital in Urban Change**, London, Radius, 1988*

Zuravin, S., Research definitions of child physical abuse and neglect: Current problems, *în J. &. D.W.R.H. Starr (coord.), **The effects of child abuse and neglect: Issues and research**. New York: Guilford Press, 1991*

* * * ***Anuarul statistic al României**, Bucureşti: CNS, 1999*

* * * ***Băncile de credit ipotecar din Germania. Sistemul de finanțare şi importanța lor** (broşură neidentificată încă)*

* * * ***British Journal of Psychiatric Social Work**, vol. 7, nr. 3, 1962*

* * * ***Buletin Informativ al Ministerului Educației Naționale** Nr.2 / 2000*

* * * ***Child Abuse Prevention and Treatment Act**, amended by Public Law 98-457, 42, 1984*

* * * ***Codul Civil**, titlul XVIII, Despre privilegii şi ipoteci, pg. 236-278*

* * * ***Codul Penal Comentat şi Adnotat**, partea specială, vol.I, Bucureşti, 1975*

* * * ***Constituția României**, Monitorul Oficial Nr. 233 /21. 03. 1991, 1996*

* * * ***ERGO Programme. Measures in Favour of the Long-term Unemployed. An Approache to Evaluation**, London: Cambridge Economic Consultants, 1994*

* * * ERS Standards Committee*. In **Standards for Practice**, ed. P.H.Rossi, no.15 of New Directions for Program Evaluation, San Francisco:Jossey-Bass, 1982*

* * * ***Ghid practic pentru înființarea asociațiilor de proprietari în România,** Bucureşti, 1998*

* * * L' impot. *Nr.23, **Revue francaise d' etudes constitutionnelles et politique**, Paris: Presses Universitaires de France, 1982*

* * * ***L'entreprise et le syndicalisme**, Paris: CNRS - IRESCO, 1988*

* * * ***La liberté syndicale**, Troisičme édition, Genčve: Bureau Internationale du Travail,1985*

* * * ***Le travail dans le monde**, Vol.1 - 2, Genăve: Bureau Internationale du Travail,1985;*

* * * ***Lege privitoare la Societățile civile de Credit funciar urban**, 20 martie 1926*

* * * ***Legea 190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare***

* * * ***Legea 5/1933 pentru modificarea legii Institutului de Credit Ipotecar Transitoriu***

* * * ***Legea 58/1930 pentru înființarea institutului de credit ipotecar tranzitoriu***

* * * Legea Nr. 144/1999*. **Monitorul Oficial al României**, Nr. 361 din 29.07.1999*

* * * Legea Nr.88/1993*, în vol. **Legislație privind învățământul superior în România**, Bucuresti, Regia Autonoma 'Monitorul Oficial', 1996*

* * * ***Statutele Societăţii Creditului funciar urban din Bucureşti**, 29 martie 1926*

* * * *'Rough Sleeping' - **Report by the Social Exclusion Unit** presented to U.K. Parliament by the Prime Minister, July 1998*

* * * *1999, **Les Traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés**. Paris, La Documentation Française*

* * * ***Bulletin on ageing**, No. 2-3/1998.*

* * * *Commission Européenne, 1994, **Politique Sociale Européenne: Une Voie ŕ Suivre pour l'Union (Livre Blanc)**. Luxembourg, EUR-OP*

* * * *Council of Europe, 1950, **Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**. Roma, ETS No. 5*

* * * *Council of Europe, 1961, **European Social Charter**. Torino, ETS No. 35*

* * * *Council of Europe, 1964, **European Code of Social Security**. Strasbourg, ETS No. 48*

* * * *European Commission, 1997, **Directorate-General for Economic and Financial Affairs, The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms** (Special Issue of European Economy, No. 4, 1997). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities*

* * * *Europeean Commision (1995) - **Structures of the educational and initial training systems in European Union**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1995*

* * * ***Global Poverty Report, 2000**. African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, Inter-American Development Bank, International Monetary Fund, World Bank,. Okinawa, G8 Summit, July*

* * * *Guvernul României, **MMPS - Cartea Albă. Sistemul de asistenţă socială în România. Descriere, analiză şi opţiuni pentru reformă**. Ed. Departamentul Informaţiilor Publice, Buletin Nr. 8, Bucureşti, Mai 1993.*

* * * *International Bank for Reconstruction and Development, 1996, **From Plan to Market. World Development Report 1996**. New York: Oxford University Press*

* * * *International Bank for Reconstruction and Development, 2000, **Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000**. Oxford: Oxford University Press*

* * * *International Labour Organisation, 1998, **ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-Up**. International Labour Conference, 86th Session, June*

* * * *International Monetary Fund, 1999, **Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue**. Washington, D.C., IMF Pamphlet Series, 47/1999.*

* * * *International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank Group, 2000,* ***A Better World for All. Progress Towards the International Development Goals****. Washington, DC, Communications Development*

* * * ***Legea locuinței 114/1996****, Monitorul Oficial.*

* * * *Ministerul Muncii şi Protecției Sociale,* ***Servicii Sociale în Europa****, Bucureşti, iunie 1999.*

* * * *National Coalition for the Homeless, 1999,* ***Why are people homeless?****, NCH Fact Sheet #1.*

* * * *Națiunile Unite, 1955,* ***Social Progress through Community Development****, New York, United Nations.*

* * * *OECD (1996) -* ***Lifelong Learning for All****, Centre for Educational Research and Innovation, OECD, Paris*

* * * *OECD (1999) -* ***Education Policy Analysis****, Centre for Educational Research and Innovation, OECD, Paris*

* * * *OECD (2000) -* ***Education at a glance****, Centre for Educational Research and Innovation, OECD, Paris*

* * * *STATCAN (Statistics Canada), 1998,* ***1996 Census: Private households, housing costs and social and economic characteristics of families****, publicat pe 6.09.1998 pe pagina de Internet a agenției: <http://www.statcan.ca/Daily/English/980609/d980609.htm#1996CENSUS>*

* * * *UNDP (United Nations Development Program) (1990) -* ***Human Development Report 1990****, UNDP*

* * * *United Nations Development Programme, 1999a,* ***Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face****. New York: Oxford University Press*

* * * *United Nations Development Programme, 1999b,* ***UNDP Today. Introducing the Organization****. New York, UNDP, September 1999.*

* * * *United Nations Research Institute for Social Development, 1995,* ***States of Disarray. The Social Effects of Globalization****. An UNRISD Report for the World Summit for Social Development. London: Banson*

* * * *United Nations Research Institute for Social Development, 1995,* ***States of Disarray. The Social Effects of Globalization****. An UNRISD Report for the World Summit for Social Development. London: Banson*

* * * *United Nations, 1995,* ***Copenhagen Declaration on Social Development****. World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995, A/CONF.166/9.*

* * * *United Nations, 2000,* ***Twenty-fourth special session of the General Assembly****, "World Summit for Social Development and Beyond: Achieving*

Social Development for All in a Globalizing World". Geneva, 26 - 30 June 2000.

* * * *USAID, 1999,* ***Financial Year 2000 Congressional Presentation****. Washington, D.C*

* * * *World Bank (1991) -* ***World Development Report 1991: The Challenge of Development****, World Bank, Washington D.C.*

* * * ***Grande Larousse Encyclopedique****, Librarie Larousse, 1964*

* * * ***Les economistes neo-classiques****. Paris: Ed. Hatier, 1989*

CUPRINS

F

G

H

I

Î

J

L

M

N

S

Ș

T

U

V

W

N.P. - Nina Petre
M.P. - Marciana Popescu
G.M. - Gabriel Mățăuan
C.V. - Cristian Vlădescu
R.N. - Ruxandra Noica
M.V. - Mălina Voicu
R.G. - Rodica Ghețău
M.Pr. - Marian Preda
E.Z. - Elena Zamfir
C.B. - Constantin Bogdan
L.M.P. - Luana M. Pop
M.T. - Mihaela Teodorescu
S.I. - Simona Ilie
B.V. - Bogdan Voicu
A.R.S. - Ana Rodica Stăiculescu
L.P. - Lucian Pop
D.B. - Doru Buzducea
C.R. - Cristian Rughiniș
G.G. - Graham Giles
L.M. - Livius Manea
A.D. - Adrian Dan
B.J.L. - Bogdan Juncu-Lungulescu
A.M.D. - Ana-Maria Dima
C.Z. - Cătălin Zamfir
I.B. - Ion Boboc
Mih.V. - Mihaela Vlăsceanu